

Fiskevård i enskilt vatten

– en översyn av lagen om fiskevårdsområden

Delbetänkande av Fiskelagsutredningen

Stockholm 2009



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2009:53

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23222-4
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Jordbruksdepartementet

Regeringen beslutade den 4 oktober 2007 att tillkalla en utredare för att lämna förslag till en ny fiskelagstiftning. Den 15 november 2007 förordnade statsrådet Erlandsson ämnessakkunnige Mats Denninger som särskild utredare.

Utredningen antog namnet Fiskelagsutredningen.

Experter biträder utredningen. Experter är projektledaren Bengt Almkvist (Skärgårdarnas Riksförbund), kanslirådet Magnus Blümer (Näringsdepartementet), fiskevårdskonsulenten Håkan Carlstrand (Sveriges Sportfiske- och fiskevårdsförbund), chefsjuristen Bengt Högberg (Fiskeriverket), kommittéordföranden Reine J. Johansson (SFR), vice förbundsordförande Tore Johnsson (SFR), ämnessakkunnige Ingela Sundelin (Miljödepartementet), ämnesrådet Anna Larson (Jordbruksdepartementet), fiskedirektören Olof Lessmark (Länsstyrelsen), biträdande koordinatör Inger Näslund (WWF), marinbiologen Ingemar Olsson (SKIFO), kammarrättsassessorn Marika Pock (Jordbruksdepartementet), avdelningschefen Bengt Strömblom (Fiskeriverket), länsfiskekonsulenten Ivar Sundvisson (Länsstyrelsen), verksjuristen Sara Thörngren (Kustbevakningen), förbundsdirektören Börje Waldebring (Sveriges fiskevattenägareförbund), juristen Helen Lindgren (Naturvårdsverket) och departementssekreteraren Rickard Vesterberg (Försvarsdepartementet).

Hovrättsassessorerna Nina Nordengren, Marie Wettersten och Maria Broberg samt avdelningschefen Martin Rydgren har varit sekreterare i utredningen.

Utredningen ska överlämna sitt slutbetänkande senast den 31 mars 2010.

En särskild del av utredningens uppdrag har varit att göra en översyn av lagen (1981:533) om fiskevårdsområden och de bestämmelser i lagen (1957:390) om fiskearrenden och i förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevården som rör fiskevårdsområden.

Redan nu överlämnar utredningen ett delbetänkande med förslag till ändringar i lagen om fiskevårdsområden m.m.

Stockholm i juni 2009

Mats Denninger

/Nina Nordengren
Maria Broberg
Marie Wettersten

Innehåll

Sammanfattning	9
Författningsförslag	13
1 Förslag till lag om ändring i lagen (1981:533) om fiskevårdsområden	13
2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1988:1343) om stöd till fiskevården	31
1 Uppdraget och arbetet	33
1.1 Uppdraget.....	33
1.1.1 Analys av uppdraget om lagen om fiskevårdsområden m.m.	34
1.1.2 Utredningens bedrivande	35
2 Fiskevårdsområden	37
2.1 Inledning.....	37
2.2 Kort historisk bakgrund	38
2.3 Gällande lagstiftning	40
2.3.1 Inledning	40
2.3.2 Allmänna bestämmelser	40
2.3.3 Villkor för bildande	43
2.3.4 Verksamhet	44
2.3.5 Förfarandet vid bildande	45
2.3.6 Stadgar	49
2.3.7 Organisation	50
2.3.8 Fiskevårdsområdets bestånd	51
2.3.9 Ansvar m.m.	54

2.4	Statistik över befintliga fiskevårdsområden och dess fördelning över landet	56
2.5	Utvärdering av det fria handredskapsfisket (SOU 2001:82)	57
2.6	Länsstyrelsernas rapport Situationen och utvecklingen av bildandet av fiskevårdsområden i Sverige (dnr Jo2006/2401)	60
2.7	Jämförelse mellan lagen om viltvårdsområden och lagen om fiskevårdsområden	62
3	Förordningen om stöd till fiskevården	65
3.1	Inledning	65
3.2	Gällande rätt	65
4	Fiskevårdsområden – överväganden och förslag.....	67
4.1	Inledning	67
4.2	Allmänna bestämmelser	71
4.3	Villkor för bildande	74
4.4	Förfarandet vid bildande	77
4.5	Stadgar	78
4.6	Organisation	80
4.7	Verksamheten	82
4.8	Ändring och upplösning av fiskvårdsområde	84
4.9	Sanktioner m.m.	88
4.10	Överklagande	92
4.11	Övergångsbestämmelser	94

5	Förordningen om stöd till fiskevården – övervägande och förslag	95
6	Konsekvensanalys avseende förändringar i lagen om fiskvårdsområden	97
6.1	Ekonomiska konsekvenser m.m.	97
6.2	Regionalpolitiken	99
6.3	Konsekvenser för brottsligheten och brottsförebyggandet m.m.	99
7	Författningskommentar	101
7.1	Lag (1981:533) om fiskvårdsområden	101
7.2	Förordning (1998:1343) om stöd till fiskevården.....	112
Bilaga		
	Kommittédirektiv 2007:125.....	113

Sammanfattning

Lagen om fiskevårdsområden fungerar generellt sett bra. Syftet med bildandet är väl uppfyllt och i huvudsak förvaltar fiskevårdsområdesföreningarna sina vattenområden på ett ändamålsenligt sätt. Nuvarande politiska inriktning mot miljöhänsyn och ändringen av 2 kap. 18 § regeringsformen (RF) år 1995 samt införandet av Europakonventionen i svensk rätt samma år, vilket bl.a. innebär att en medborgare bara kan tvingas tåla rådandeinskränkningar i sin äganderätt när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen, medför dock att lagen i vissa avseenden behöver ändras. Motsvarande justeringar har redan genomförts i lagen om viltvårdsområden.

När det gäller miljöhänsyn ska anpassning enligt mitt förslag ske genom att ändamålet med bildande av fiskevårdsområden ska vara just fiskevård och inget annat. Möjligheten att bilda fiskevårdsområden i syfte att främja fiskerättsinnehavarnas gemensamma intressen tas alltså bort. Det blir då inte längre möjligt att bilda fiskevårdsområden om området inte främjar fiskevården. Utöver att betona miljöhänsyn ger denna anpassning den enskilde ökat egendomsskydd, eftersom rådighetsinskränkningen i äganderätten enligt lagen om fiskevårdsområden inte längre får ske i syfte att främja fiskerättsägarnas gemensamma intresse. Fiskevård är däremot ett angeläget allmänt intresse i RF:s mening och därför är rådighetsinskränkningar i äganderätten med hänsyn till detta intresse förenligt med både RF:s och Europakonventionens regler om egendomsskydd. Det ska särskilt påpekas att skälet att ta bort möjligheten att bilda fiskevårdsområden i syfte att främja fiskerättsinnehavarnas gemensamma intressen endast utgör en nödvändig anpassning till RF:s och Europakonventionens regler om egendomsskydd. Avsikten med ändringen är alltså inte att begränsa allmänhetens tillträde till fiskevatten. Ett allsidigt bedrivet fiske är normalt den bästa fiskevården och allmänhetens fiske är en del i en

god fiskevård. Alltså kan även åtgärder som ger allmänheten tillträde till fiskevatten utgöra fiskevård.

För att ytterligare öka egendomsskyddet för den enskilde ska det av lagen framgå att en fiskevårdsområdesförening inte får bedriva verksamhet som är främmande för det ändamål som fiskevårdsområdet ska tillgodose, dvs. just fiskevård. Inte heller får beslut med stöd av lagen om fiskevårdsområden vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom den berörda delen av en fastighet inom området. Dessutom ska medlem i en fiskevårdsområdesförening alltid kunna kräva att röstetal ska beräknas efter fiskets andel i fiskevårdsområdet vid omröstning i frågor där det slutliga avgörandet tillkommer länsstyrelsen. De frågor som avses är t.ex. grunderna för fiskets utnyttjande och för fiskevården samt grunderna för eventuell uttaxering från medlemmarna. Ändringen medför att den fiskerättförteckning som nu görs ersätts av en fiskerättsutredning. Detta leder även till följdändring i förordning (1998:1343) om stöd till fiskevården. Av fiskerättsutredningen ska det framgå vem som äger fiske och hur stor del av den totala fiskevattenarealen i fiskevårdsområdet den enskildes fiske utgör. Den enskildes andel måste nämligen vara klarlagd för att röstetal ska kunna beräknas efter fiskets andel. I redan bildade fiskevårdsområden ska därför den befintliga fiskerättsföreteckningen kompletteras med uppgifter härom.

I dag kan länsstyrelsen tidigast tio år efter bildande av ett fiskevårdsområde besluta att fiskevårdsområdet ska upphöra och fiskevårdsområdesföreningen upplösas om medlemmarna motsätter sig fortsatt samverkan. För att fiskevårdsområden även i framtiden ska vara en attraktiv samverkansform måste det, enligt min mening, finnas möjlighet för fastighetsägarna att pröva institutet utan att behöva riskera att mot sin vilja bli fast i en föreningssamverkan för en lång tid. Samtidigt ska medlemmarna kunna besluta att vidta olika fiskeförbättrande åtgärder i vetskap om att fiskevårdsområdet kommer att bestå under en längre tid, så att effekterna av åtgärderna kan komma föreningen till godo. För att tillgodose intresset av långsiktighet utan att för den skull binda upp intressenter under allt för lång tid föreslår jag att den nuvarande tioårsgränsen ersätts med en femårsgräns. Länsstyrelsen ska även ha möjlighet att upplösa en fiskevårdsområdesförening om föreningen allvarligt missköter förvaltningen av området. Detta ska kunna ske oavsett hur lång tid som förflutit sedan beslutet om bildande av ett fiskevårdsområde fattades.

Den nuvarande sanktionsbestämmelsen i 30 § står i strid med RF:s regler om normgivning. Det är inte acceptabelt att ett enskilt rättssubjekt bestämmer vilka gärningar som ska vara straffbelagda även om det bara är i ett begränsat område. Jag föreslår därför att sanktionsbestämmelsen tas bort ur lagen. Istället ska ett civilrättsligt system med utfärdande av kontrollavgift ersätta detta förfarande. Denna ändring ger fiskevårdsområdesföreningarna möjlighet att utöva en effektiv tillsyn inom fiskevårdsområdet, utan att systemet blir komplicerat och skapar byråkrati.

Vid överklagande av en fiskevårdsområdesförenings beslut prövar länsstyrelsen och domstol i dag endast om fiskevårdsområdesföreningarnas beslut är lagliga. Detta strider mot artikel 6 i Europakonventionen. En domstol ska enligt konventionen inte bara ha rätt att pröva ett besluts laglighet utan ska också tillåtas bedöma fakta och värdera bevis. Därför måste överprövning av ett beslut från fiskevårdsområdesförening framledes även omfatta om beslutet är lämpligt. I konsekvens härmed ska länsstyrelsen och den allmänna förvaltningsdomstolen också kunna ersätta det överklagade beslutet med ett nytt beslut. Vidare strider lagen om fiskevårdsområdets bestämmelser om överklagande mot Europakonventionen i de fall en fiskevårdsområdesförenings beslut angår en person som inte är medlem i föreningen, eftersom lagen om fiskevårdsområden inte ger denne rätt att överklaga beslutet. Med hänsyn härtill föreslår jag att lagen ändras så att den vars rätt berörs ska vara behörig att överklaga ett beslut som en fiskevårdsområdesförening fattar, om beslutet gått honom eller henne emot, oavsett om personen är medlem i föreningen.

I direktiven anges särskilt att utredningen bör överväga behovet av och möjligheterna till fördelning mellan medlemmarna av ett eventuellt ekonomiskt överskott från fiskevårdsområdet. I dag är det möjligt att fördela eventuellt överskott mellan medlemmarna. Min bedömning är dock att beskattningsreglerna vid fördelning av ekonomiskt överskott mellan fiskevårdsområdesföreningens medlemmar är mycket detaljrika och komplicerade. Det synes även saknas rätt för föreningen att fondera pengar eftersom föreningens inkomster och utgifter ska deklarerars hos respektive fiskerättsägare. Regleringen i detta avseende riskerar att hämma kostsamma fiskevårdande insatser, trots att de är nödvändiga. Det föreligger därför behov av en enklare, mindre detaljerad och mer ändamålsanpassad skattereglering. Bestämmelserna om beskattning av utdelade medel till medlemmarna från fiskevårdsområdesföreningarna

finns inte i lagen om fiskevårdsområden, utan ingår i övrig skattereglering för samfälligheter. Att utarbeta skatteregler som endast omfattar fiskevårdsområdesföreningar är enligt min mening inte lämpligt. En översyn av skattelagstiftningen i detta avseende skulle endast till en mindre del komma att omfatta lagen om fiskevårdsområden. Det skulle resultera i att en sådan översyn av hela detta område i skattelagstiftningen inom denna utredning skulle ta allt för stor andel av resurserna i anspråk i förhållande till övriga frågor som utredningen har att se över. Likaså skulle en sådan utredning bara till den del som omfattar lagen om fiskevårdsområden ha stöd av mina direktiv. Jag föreslår därför att hela lagstiftningen rörande beskattning av samfälligheter ses över i särskild ordning.

Eftersom den nuvarande lagen om fiskevårdsområden i vissa delar strider mot grundlagen och Europakonventionen är det viktigt att ändringarna av lagen kan träda i kraft så fort som möjligt. Det är därför även nödvändigt att befintliga fiskevårdsområden ska omfattas av de nya bestämmelserna. Däremot bör de nya bestämmelserna inte medföra att fiskevårdsområden som bildats enligt den nuvarande lagens bestämmelser måste lösas upp för att vissa av föreningens stadgebestämmelser strider mot de nya eller de ändrade bestämmelserna i lagen. Upptäcker en förening att dess stadgar strider mot bestämmelser i lagen ska styrelsen utan dröjsmål lägga fram förslag till föreningsstämman om ändring av stadgarna så att de överensstämmer med denna.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i lagen (1981:533) om fiskevårdsområden

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1981:533) om fiskevårdsområden

dels att nuvarande 1, 2, 28, 29 och 30 §§ ska ha följande lydelse,

dels att nuvarande 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 31, 32 §§ ska betecknas 4, 3, 7, 6, 22, 23, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20, 27, 24, 25, 26, 39 respektive 40 §§ samt att de ska ha följande lydelse,

dels att, rubriken närmast före 6 §, rubriken närmast före 8 §, rubriken närmast före 16 §, rubriken närmast före 18 §, rubriken närmast före 21 §, rubriken närmast före 24 § och rubriken närmast före 30 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas nio nya paragrafer; 21, 31–38 samt en ny rubrik närmast före 39 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Allmänna bestämmelser

Allmänna bestämmelser

1 §

I syfte att samordna fiskets bedrivande och fiskevården och främja fiskerättsinnehavarnas gemensamma intressen kan enligt denna lag fiske som tillhör eller utgör två eller flera fastigheter sammanföras till ett fiskevårds-

1 §

Enligt denna lag kan fiske som tillhör eller utgör två eller flera fastigheter sammanföras till ett fiskevårdsområde i syfte att främja fiskevården genom en samordning av fiskets bedrivande och åtgärder till skydd och stöd

område och fiskerättsinnehavare inom detta bilda en fiskevårdsområdesförening. Föreningens verksamhet får inte omfatta fiske som enligt fiskelagen (1993:787) får bedrivas i enskilt vatten utan stöd av enskild fiskerätt.

Om det finns särskilda skäl, får ett fiskevårdsområde bildas av fiske som tillhör endast en fastighet, om fastigheten har flera ägare. Vad nu sagts gäller också fiske som utgör en fastighet.

för fisk och vattenlevande blöt- och kräftdjur.

För att genomföra en sådan samordning ska fiskerättsinnehavare som ingår i området bilda en fiskevårdsområdesförening. Föreningens verksamhet får inte omfatta fiske som enligt fiskelagen (1993:787) får bedrivas i enskilt vatten utan stöd av enskild fiskerätt.

Om det finns särskilda skäl, får ett fiskevårdsområde bildas av fiske som tillhör endast en fastighet, om fastigheten har flera ägare. Vad nu sagts gäller också fiske som utgör en fastighet.

2 §

Ett fiskevårdsområde får inte omfatta fiske inom områden, där samerna har rätt till fiske enligt rennäringslagen (1971:437), såvitt fråga är om kronomark ovanför odlingsgränsen som står under statens omedelbara disposition eller renbetesfjällen.

Beträffande fiske inom andra områden, där samerna har rätt till fiske enligt rennäringslagen, får någon inskränkning inte ske i denna rätt genom bildande av fiskevårdsområden.

2 §

Ett fiskevårdsområde får inte omfatta fiske inom områden, där samerna har rätt till fiske enligt rennäringslagen (1971:437), när det är fråga om kronomark ovanför odlingsgränsen som står under statens omedelbara disposition eller renbetesfjällen.

För fiske inom andra områden, där samerna har rätt till fiske enligt rennäringslagen, får denna rätt inte inskränkas genom att ett fiskevårdsområde bildas.

4 §

Beslut om bildande av ett fiskevårdsområde meddelas av länsstyrelsen, som i samband

3 §

Länsstyrelsen beslutar om bildande av ett fiskevårdsområde. I samband med detta ska läns-

därmed skall fastställa stadgar för fiskevårdsområdesföreningen i de hänseenden som anges i 18 §.

styrelsen pröva och fastställa stadgar för fiskevårdsområdesföreningen i de hänseenden som anges i 16 §.

3 §

Den som äger fiske som ingår i ett fiskevårdsområde är medlem i fiskevårdsområdesföreningen.

Har en fastighets fiske upplåtits i sin helhet för längre tid än ett år, skall brukaren i stället för upplåtaren vara medlem i föreningen under upplåtelse tiden, om inte annat har avtalats mellan upplåtaren och brukaren. I frågor där det slutliga avgörandet tillkommer länsstyrelsen får dock brukaren endast med ägarens medgivande föra talan för fisket.

Har fiske upplåtits genom servitut, skall, såvitt avser det upplåtna fisket, vad som i denna lag sägs om ägare till fiske i stället gälla ägaren till den fastighet, till vars förmån servitutet gäller.

Villkor för bildande

7 §

För att ett fiskevårdsområde skall få bildas krävs att bildandet är lämpligt med hänsyn till vattenområdets och fiskets beskaffenhet och omfattning samt förhållandena i övrigt.

4 §

Den som äger fiske som ingår i ett fiskevårdsområde är medlem i fiskevårdsområdesföreningen.

Har en fastighets fiske upplåtits i sin helhet för längre tid än ett år, *ska* brukaren i stället för upplåtaren vara medlem i föreningen under upplåtelse tiden, om inte annat har avtalats mellan upplåtaren och brukaren. I frågor där det slutliga avgörandet tillkommer länsstyrelsen får dock brukaren endast med ägarens medgivande föra talan för fisket.

Har fiske upplåtits genom servitut, *ska*, såvitt avser det upplåtna fisket, vad som i denna lag sägs om ägare till fiske i stället gälla ägaren till den fastighet, till vars förmån servitutet gäller.

Villkor för bildande

6 §

För att ett fiskevårdsområde ska få bildas krävs att bildandet

1. främjar fiskevården, *och*
2. är lämpligt med hänsyn till vattenområdets och fiskets beskaffenhet och omfattning samt förhållandena i övrigt.

6 §

Ett fiskevårdsområde får inte bildas om ägarna av det fiske som det är fråga om mera allmänt motsätter sig bildandet och har beaktansvärda skäl för det. Vid denna prövning skall främst deras mening beaktas, vilkas fiskeutövning påverkas mest av bildandet.

Första stycket gäller inte, om behovet av fiskevårdsområdets bildande är synnerligen angeläget.

7 §

Ett fiskevårdsområde får inte bildas om ägarna av det fiske som det är fråga om mera allmänt motsätter sig bildandet och har beaktansvärda skäl för det. Vid denna prövning *ska* främst deras mening beaktas, vilkas fiskeutövning påverkas mest av bildandet.

Första stycket gäller inte, om behovet av fiskevårdsområdets bildande är synnerligen angeläget.

Vid omröstning har varje fiskerättsinnehavare, oavsett om innehavaren äger en eller flera fastigheter med tillhörande fiske, en röst. Personer som äger en fastighet med tillhörande fiske med samäganderätt har en röst tillsammans.

Förfarandet vid bildande

10 §

Ansökan om bildande av ett fiskevårdsområde får göras av den som äger fiske som avses ingå i området eller av kommunen. Ansökan skall göras hos länsstyrelsen.

Förfarandet vid bildande

8 §

Ansökan om bildande av ett fiskevårdsområde får göras av den som äger fiske som avses ingå i området eller av kommunen. Ansökan *ska* göras hos länsstyrelsen.

11 §

Ansökningshandlingarna skall innehålla uppgift om det fiske som avses ingå i fiskevårdsområdet och förslag till stadgar för fiskevårdsområdesföreningen.

12 §

Frågan om bildande av ett fiskevårdsområde skall utredas vid en förrättning under ledning av en förrättningsman, om det inte är uppenbart att förutsättningar för bildandet saknas.

Länsstyrelsen får dock utan föregående förrättning besluta att bilda ett fiskevårdsområde, om alla ägarna av fisket är ense om detta eller om förrättning annars inte anses nödvändig.

13 §

Förrättningsmannen skall med ledning av ansökningshandlingarna och vad som i övrigt har förekommit göra upp ett förslag till det fiske som bör ingå i fiskevårdsområdet och de stadgar som bör gälla för fiskevårdsområdesföreningen. Han skall vidare, i den omfattning som behövs för prövningen enligt 6 §, utreda vilka som är ägare till fisket och upprätta en förteckning över ägarna (fiskerättsförteckning).

9 §

Ansökningshandlingarna *ska* innehålla uppgift om det fiske som avses ingå i fiskevårdsområdet och förslag till stadgar för fiskevårdsområdesföreningen.

10 §

Frågan om bildande av ett fiskevårdsområde *ska* utredas vid en förrättning under ledning av en förrättningsman, om det inte är uppenbart att förutsättningar för bildandet saknas.

Länsstyrelsen får dock utan föregående förrättning besluta att bilda ett fiskevårdsområde, om alla ägarna av fisket är ense om detta eller om förrättning annars inte anses nödvändig.

11 §

Förrättningsmannen *ska* med ledning av ansökningshandlingarna och vad som i övrigt har förekommit göra upp ett förslag till det fiske som bör ingå i fiskevårdsområdet och de stadgar som bör gälla för fiskevårdsområdesföreningen. *Förrättningsmannen ska* vidare, i den omfattning som behövs för prövningen enligt 7 §, utreda vilka som är ägare till fisket och upprätta en förteckning över ägarna *och deras andel (fiskerättsutredning)*.

Förslaget skall behandlas vid sammanträde inför förrättningsmannen.

14 §

Förrättningsmannen skall kalla ägarna av fisket till sammanträdet. Kallelsen skall innehålla en kort beskrivning av den avsedda områdesbildningen samt uppgift om tid och plats där ansökningshandlingarna och fiskerättsförteckningen finns tillgängliga. I kallelsen skall anges att ägare av fiske bör senast vid sammanträdet muntligen eller skriftligen framföra sina synpunkter på områdesbildningen och fiskerättsförteckningen samt lägga fram skriftlig utredning som han önskar åberopa till stöd för erinringar mot fiskerättsförteckningen. Om det inte kan antas, att fiskerättsförteckningen är fullständig, utfärdas kallelse även på okända ägare av fiske. Kallelsen skall i god tid före sammanträdet delges ägarna av fisket. För sådan delgivning gäller inte bestämmelserna i 10 § första stycket och 16 § andra stycket 2 delgivningslagen (1970:428).

Förrättningsmannen skall alltid underrätta kommunen om innehållet i kallelsen.

Bestämmelserna i första och andra styckena gäller i tillämpliga delar även då ett nytt sammanträde utsätts. Om vid

Förslaget *ska* behandlas vid sammanträde inför förrättningsmannen.

12 §

Förrättningsmannen *ska* kalla ägarna av fisket till sammanträdet. Kallelsen *ska* innehålla en kort beskrivning av den *planerade* områdesbildningen *och* uppgift om tid och plats där ansökningshandlingarna *och fiskerättsutredningen* finns tillgängliga. I kallelsen *ska* anges att ägare av fiske senast vid sammanträdet muntligen eller skriftligen *bör* framföra sina synpunkter på områdesbildningen *och fiskerättsutredningen* samt lägga fram skriftlig utredning som han *eller hon* önskar åberopa till stöd för *invändningar* mot *fiskerättsutredningen*. Om det inte kan antas, att *fiskerättsutredningen* är fullständig, utfärdas kallelse även på okända ägare av fiske. Kallelsen *ska* i god tid före sammanträdet delges ägarna av fisket. För sådan delgivning gäller inte bestämmelserna i 10 § första stycket och 16 § andra stycket 2 delgivningslagen (1970:428).

Förrättningsmannen *ska* alltid underrätta kommunen om innehållet i kallelsen.

Bestämmelserna i första och andra styckena gäller i tillämpliga delar även då ett nytt sammanträde utsätts. Om *det*

ett sammanträde har tillkännagetts tid och plats för nästa sammanträde, behöver inte kallelse delges den som kallats i föreskriven ordning till det sammanträde då tillkännagivandet skett.

vid ett sammanträde har tillkännagetts tid och plats för nästa sammanträde, behöver inte kallelse delges den som kallats i föreskriven ordning till det sammanträde då tillkännagivandet skett.

15 §

Vid förrättningen skall förutläggningarna för bildande av fiskevårdsområdet utredas.

Fiskerättsinnehavarna skall få tillfälle att yttra sig och lägga fram utredning i frågor som är av betydelse för bildandet.

13 §

Vid förrättningen ska fiskerättsinnehavarna få möjlighet att yttra sig och lägga fram utredning i frågor som är av betydelse för bildandet.

16 §

Förrättningsmannen skall avge ett utlåtande om fiskevårdsområdet bör komma till stånd. Finner förrättningsmannen att det bör ske, ska han i utlåtandet ta in förslag i fråga om det fiske som fiskevårdsområdet skall omfatta och förslag till stadgar för fiskevårdsområdesföreningen. I utlåtandet skall alltid anges hur förrättningskostnaderna bör betalas.

Förrättningen avslutas genom att utlåtandet och övriga förrättningshandlingar läggs fram för ägarna av fisket på tid och plats som bestämts vid sammanträde. Handlingarna hålls här efter tillgängliga för granskning under en månad.

Efter utgången av denna tid

14 §

Förrättningsmannen ska lämna ett utlåtande om fiskevårdsområdet bör bildas. I sådant fall ska förrättningsmannen i utlåtandet ta in förslag om det fiske som området ska omfatta och förslag till stadgar för fiskevårdsområdesföreningen. I utlåtandet ska alltid anges hur förrättningskostnaderna bör betalas.

Förrättningen avslutas genom att utlåtandet och övriga förrättningshandlingar läggs fram för ägarna av fisket på tid och plats som bestämts vid sammanträde. Handlingarna ska sedan finnas tillgängliga för granskning under en månad.

Efter denna tid ska förrättningsmannen till länsstyrelsen skicka förrättningshandlingarna och de

skall förrättningsmannen över-
sända förrättningshandlingarna
och de erinringar som kan ha
framställts till länsstyrelsen.

*invändningar som kan ha fram-
ställts.*

17 §

Meddelas beslut om bildande
av ett fiskevårdsområde, skall
kostnaderna för bildandet, i den
mån bidrag inte utgår av
allmänna medel, fördelas mellan
ägarna av fisket efter vad som är
skäligt. Bildas inte något fiske-
vårdsområde, skall kostnaderna
betalas av sökanden eller för-
delas mellan sökandena, om inte
särskilda omständigheter föran-
leder att betalningsskyldigheten
fördelas mellan ägarna av fisket
eller vissa av dem.

15 §

Meddelas beslut om bildande
av ett fiskevårdsområde, *ska*
kostnaderna för bildandet, i den
mån bidrag inte utgår av
allmänna medel, fördelas mellan
ägarna av fisket efter vad som är
skäligt. Bildas inte något fiske-
vårdsområde, *ska* kostnaderna
betalas av sökanden eller för-
delas mellan sökandena, om inte
särskilda omständigheter föran-
leder att betalningsskyldigheten
fördelas mellan ägarna av fisket
eller vissa av dem.

Stadgar

18 §

Av stadgarna för en fiske-
vårdsområdesförening skall fram-
gå

1. grunderna för fiskets
utnyttjande och för fiskevården,
däribland fråga om föreningens
verksamhet skall vara begränsad
till fiske med vissa redskap eller
till fiske efter vissa fiskarter,

2. grunderna för uttaxering
från medlemmarna, om sådan
skall kunna ske,

3. de riktlinjer i övrigt som
skall gälla för föreningens verk-
samhet.

Stadgar

16 §

Av stadgarna för en fiske-
vårdsområdesförening *ska* framgå

1. grunderna för fiskets
utnyttjande och för fiskevården,
däribland fråga om föreningens
verksamhet *ska* vara begränsad
till fiske med vissa redskap eller
till fiske efter vissa *arter*,

2. grunderna för uttaxering
från medlemmarna, om sådan
ska kunna ske, *och*

3. de riktlinjer i övrigt som
ska gälla för föreningens verk-
samhet.

19 §

Frågor om ändring av stadgarna i de hänseenden som anges i 18 § prövas av länsstyrelsen efter ansökan av fiskevårdsområdesföreningen. För prövningen skall i tillämpliga delar gälla bestämmelserna om villkoren för och förfarandet vid bildande av fiskevårdsområde.

Organisation

20 §

För fiskevårdsområdesföreningen skall finnas en styrelse. Styrelsen företräder föreningen mot tredje man. Utser inte medlemmarna styrelse, får länsstyrelsen på ansökan av någon vars rätt är beroende därav tillsätta styrelse.

Innan stadgar har antagits och styrelse har utsetts kan föreningen inte förvärva rättigheter eller ikläda sig skyldigheter.

21 §

Medlemmarnas rätt att delta i handhavandet av fiskevårdsområdesföreningens angelägenheter utövas på fiskestämma.

22 §

Vid omröstning på fiskestämma gäller att varje medlem har en röst, om inte annat följer

17 §

Ett beslut om ändring av stadgarna i de hänseenden som avses i 16 § får inte tillämpas innan det har prövats och fastställts av länsstyrelsen. För prövningen ska i tillämpliga delar gälla bestämmelserna om villkoren för och förfarandet vid bildande av fiskevårdsområde.

Organisation

18 §

För fiskevårdsområdesföreningen ska det finnas en styrelse. Styrelsen företräder föreningen mot tredje man. Utser inte medlemmarna styrelse, får länsstyrelsen på ansökan av någon vars rätt är beroende därav tillsätta styrelse.

Innan stadgar har antagits och styrelse har utsetts kan föreningen inte förvärva rättigheter eller ikläda sig skyldigheter.

19 §

Medlemmarnas rätt att delta i fiskevårdsområdesföreningens angelägenheter utövas på fiskestämman.

20 §

I fråga om rösträtt och beslut på fiskestämman gäller,
1. att vid omröstning på fiske-

av stadgarna.

Ingen får för egen del rösta för mer än en femtedel av det på stämman företrädda röstetalet.

23 §

Den mening som har fått det högsta röstetalet gäller som stämmans beslut. Val avgörs vid lika röstetal genom lottning. I andra frågor gäller den mening som biträds av de flesta röstande eller, om även antalet röstande är lika, av stämmans ordförande.

stämman i frågor där det slutliga avgörandet tillkommer länsstyrelsen har varje medlem en röst, om inte annat följer av stadgarna. Om medlem så begär ska dock röstetal i stället beräknas efter fiskets andel i fiskevårdsområdet.

2. att varje medlem har en röst i övriga frågor,

3. att ingen får rösta för mer än en femtedel av det på stämman företrädda röstetalet,

4. att den mening som har fått det högsta röstetalet gäller som stämmans beslut,

5. att vid lika röstetal val avgörs genom lottning och i andra frågor den mening gäller som stöds av de flesta röstande eller, om antalet röstande är lika, av stämmans ordförande, och

6. att beslut om ändring av stadgarna är giltigt endast om ändringsförslaget funnits med i kallelsen till fiskestämman.

Vid omröstning enligt första stycket 1–2 har medlemmar som äger en fastighet med tillhörande fiske med samäganderätt en röst tillsammans.

Verksamhet

Verksamhet

21 §

En fiskevårdsområdesförening får inte bedriva verksamhet som är främmande för det ändamål som fiskevårdsområdet ska tillgodose.

Beslut med stöd av denna lag får heller inte vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom den berörda delen av en fastighet inom området.

8 §

En fiskevårdsområdesförening får besluta om upplåtelse av fiske inom fiskevårdsområdet.

För beslut om upplåtelse av en medlems hela fiske eller av fiske som han innehar med ensamrätt fordras hans samtycke, om inte fisket saknar betydelse för hans försörjning.

22 §

En fiskevårdsområdesförening får besluta om upplåtelse av fiske inom fiskevårdsområdet.

För beslut om upplåtelse av en medlems hela fiske eller av fiske som han *eller hon* innehar med ensamrätt fordras hans *eller hennes* samtycke, om inte fisket saknar betydelse för hans *eller hennes* försörjning.

9 §

En fiskevårdsområdesförening får besluta att bidrag till föreningens verksamhet skall uttaxeras av medlemmarna, endast om det finns föreskrifter om sådan uttaxering i stadgarna.

23 §

En fiskevårdsområdesförening får besluta att bidrag till föreningens verksamhet *ska* uttaxeras av medlemmarna, endast om det finns föreskrifter om sådan uttaxering i stadgarna.

Fiskevårdsområdets bestånd

25 §

På ansökan av de fiskevårdsområdesföreningar som berörs kan länsstyrelsen besluta att

1. föra samman flera fiskevårdsområden till ett fiskevårdsområde,

2. dela upp ett fiskevårds-

Ändring och upplösning av fiskevårdsområde

24 §

På ansökan av *styrelserna eller styrelsen* i de fiskevårdsområdesföreningar som berörs kan länsstyrelsen besluta att

1. föra samman flera fiskevårdsområden till ett fiskevårdsområde, *eller*

område i flera fiskevårdsområden.

För prövningen av fråga om sådan ombildning skall i tillämpliga delar gälla bestämmelserna om villkoren för och förfarandet vid bildande av fiskevårdsområde.

26 §

På ansökan av fiskevårdsområdesföreningen får länsstyrelsen besluta att ett fiske skall anslutas till fiskevårdsområdet. För sådan anslutning fordras medgivande av fiskets ägare och, om fisket ingår i fiskevårdsområde, av fiskevårdsområdesföreningen för det området.

27 §

Länsstyrelsen får besluta att ett fiske skall uteslutas ur fiskevårdsområdet. Ansökan om uteslutning skall göras av fiskevårdsområdesföreningen eller av fiskets ägare.

2. dela upp ett fiskevårdsområde i flera fiskevårdsområden.

För en sådan ombildning gäller i tillämpliga delar bestämmelserna om villkoren för och förfarandet vid bildande av fiskevårdsområde.

25 §

På ansökan av fiskevårdsområdesföreningens styrelse får länsstyrelsen besluta att ett fiske ska anslutas till fiskevårdsområdet. För sådan anslutning fordras medgivande av fiskets ägare och, om fisket ingår i ett annat fiskevårdsområde, av fiskevårdsområdesföreningen för det området.

26 §

På ansökan av fiskets ägare eller fiskevårdsområdesföreningens styrelse får länsstyrelsen besluta att ur fiskevårdsområdet utesluta

1. ett fiske som på grund av ändrad användning eller annars saknar väsentlig betydelse för verksamheten inom området, eller

2. ett fiske eller flera fisken som kan utgöra en egen enhet för fiskevård, om övriga fisken inom fiskevårdsområdet kan bestå som ett lämpligt sådant område.

24 §

Länsstyrelsen kan besluta att en fiskevårdsområdesförening skall upplösas.

Sådant beslut får meddelas om ägarna av fisket mera allmänt motsätter sig en fortsatt samverkan eller om ändrade förhållanden inträtt som väsentligt inverkar på föreningens verksamhet.

Beslut om upplösning på den förstnämnda grunden får inte meddelas innan tio år har flutit från det beslutet om bildande av fiskevårdsområdet vann laga kraft.

27 §

Länsstyrelsen kan besluta att ett fiskevårdsområde ska upphöra och fiskevårdsområdesföreningen upplösas om

1. ägarna av fisket mera allmänt motsätter sig en fortsatt samverkan,

2. ändrade förhållanden inträtt som väsentligt inverkar på föreningens verksamhet, eller

3. fiskevårdsområdesföreningen allvarligt missköter förvaltningen av fiskevårdsområdet.

Beslut om upplösning enligt första stycket 1 får meddelas tidigast fem år från det att beslutet om bildande av fiskevårdsområdet vann laga kraft.

28 §

Länsstyrelsen får förordna att frågor som avses i 24, 26 eller 27 § skall utredas vid förrättning innan länsstyrelsen beslutar.

För förfarandet vid sådan förrättning gäller 13-16 §§ i tillämpliga delar. Kostnaderna för förrättningen skall betalas av fiskevårdsområdesföreningen, om inte särskilda omständigheter föranleder att någon annan helt eller delvis bör svara för dem.

28 §

Länsstyrelsen får förordna att frågor som avses i 25-27 §§ ska utredas vid förrättning innan länsstyrelsen beslutar.

För förfarandet vid sådan förrättning gäller 11-14 §§ i tillämpliga delar. Kostnaderna för förrättningen ska betalas av fiskevårdsområdesföreningen, om inte särskilda omständigheter föranleder att någon annan helt eller delvis bör svara för dem.

29 §

Vid upplösning av en fiskevårdsområdesförening gäller bestämmelsen i 62 § lagen (1973:1150) om förvaltning av

29 §

Vid upplösning av en fiskevårdsområdesförening gäller bestämmelsen i 62 § lagen (1973:1150) om förvaltning av

samfälligheter.

Är en fiskevårdsområdesförening försatt i konkurs och avslutas denna utan överskott, är föreningen utan hinder av första stycket upplöst när konkursen avslutas.

Ansvar m.m.

30 §

Bryter den som har rätt att fiska inom ett fiskevårdsområde mot de regler som enligt stadgarna eller fiskestämmans beslut gäller för fisket inom området döms till böter, om inte gärningen är belagd med straff i annan lag eller författning.

Sådant brott får åtalas av åklagare endast efter angivelse av målsägande. Som målsägande anses även fiskevårdsområdesföreningen och medlem i föreningen.

samfälligheter.

Om en fiskevårdsområdesförening är försatt i konkurs och denna avslutas utan överskott, är föreningen utan hinder av första stycket upplöst när konkursen avslutas.

Sanktioner m.m.

30 §

En fiskevårdsområdesförening får ta ut en avgift (kontrollavgift) om en fiskande som har rätt att fiska inom fiskevårdsområdet fiskar i strid mot förbud eller villkor som enligt stadgarna eller fiskestämmans beslut gäller för fisket inom området (otillåtet fiske).

Kontrollavgift får inte tas ut om överträdelsen är belagd med straff i annan lag eller författning.

Vid överträdelse som är belagd med straff i annan lag eller författning ska fiskevårdsområdesföreningen och medlem i föreningen även anses som målsägande.

31 §

Kontrollavgift får tas ut endast om de regler som gäller för fisket inom området tydligt har tillkännagetts.

32 §

Kontrollavgiften får per överträdelse inte överstiga fem procent av prisbasbeloppet enligt lag (1962:381) om allmän försäkring det år överträdelsen begicks.

33 §

Vill en fiskevårdsområdesförening ta ut kontrollavgift ska den utställa en betalningsuppmaning som överlämnas till den fiskande.

Om kontrollavgiften inte betalas inom den tid som angetts i uppmaningen, ska fiskevårdsområdesföreningen påminna den fiskande om betalningsansvaret innan fiskevårdsområdesföreningen vidtar åtgärder för inkassering av avgiften enligt inkassolagen (1974:182). Påminnelsen ska innehålla uppgift om när avgiften senast ska betalas.

34 §

Talan om att få ut kontrollavgift får inte väckas senare än två år från den dag då otillåtet fiske skedde.

Talan ska väckas vid tingsrätten i den domsaga där det otillåtna fisket ägde rum.

35 §

Om det med hänsyn till den fiskandes ålder, mognad och omständigheterna i samband med

det otillåtna fisket skulle framstå som uppenbart oskäligt att ta ut kontrollavgift, får avgiften inte tas ut.

36 §

Har kontrollavgift tagits ut trots att överträdelsen är belagd med straff i annan lag eller författning ska redan erlagd avgift betalas tillbaka.

37 §

Fiskevårdsområdesföreningen ansvarar för att den som övervakar efterlevnaden av förbud eller villkor som enligt stadgarna eller fiskestämmans beslut gäller för fisket inom fiskevårdsområdet har för ändamålet lämplig kunskap.

38 §

Fisk eller vattenlevande blöt- och kräftdjur som fiskats i strid mot förbud eller villkor som enligt stadgarna eller fiskestämmans beslut gäller för fisket inom fiskevårdsområdet tillfaller fiskevårdsområdesföreningen.

Överklagande

31 §

Anser en medlem vars rätt berörs av beslut på fiskestämma eller beslut av fiskevårds-

39 §

Den vars rätt berörs av beslut på fiskestämma eller beslut av fiskevårdsområdesföreningens

områdesföreningens styrelse att beslutet inte har tillkommit i behörig ordning eller att det strider mot denna lag eller annan författning eller mot stadgarna eller kränker hans enskilda rätt, får han överklaga beslutet hos länsstyrelsen genom besvär.

Besvärshandlingen skall ha inkommit till länsstyrelsen inom fyra veckor från dagen för beslutet. I fråga om besvär mot styrelsens beslut räknas dock besvärstiden från den dag klaganden fick del av beslutet.

Fiskestämman eller styrelsens beslut skall gälla utan hinder av att det har överklagats, om inte länsstyrelsen förordnar annat.

styrelse får överklaga beslutet hos länsstyrelsen om beslutet gått honom eller henne emot.

Överklagandet ska ha kommit in till länsstyrelsen inom fyra veckor från dagen för beslutet. I fråga om överklagande av styrelsens beslut räknas dock tidsfristen från den dag klaganden fick del av beslutet.

Fiskestämman eller styrelsens beslut ska gälla även om det har överklagats, om inte länsstyrelsen förordnar annat.

32 §

Länsstyrelsens beslut enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Då beslut som länsstyrelsen, länsrätten eller kammarrätten meddelar enligt denna lag angår så många att en kopia av beslutet inte lämpligen kan tillställas var och en av dem, skall meddelande om beslutet införas i ortstidning. Tiden för överklagande skall räknas från den dag då kungörandet har skett.

40 §

Länsstyrelsens beslut enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Då beslut som länsstyrelsen, länsrätten eller kammarrätten meddelar enligt denna lag angår så många att en kopia av beslutet inte lämpligen kan *skickas till* var och en av dem, *ska* meddelande om beslutet införas i ortstidning. Tiden för överklagande *ska då* räknas från den dag kungörandet har skett.

Länsstyrelsens beslut skall gälla även om det har överklagats, om inte domstol beslutar annat.

Länsstyrelsens beslut *ska gälla omedelbart om inte annat anges i beslutet.*

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

2. Ett fiskevårdsområde som finns vid lagens ikraftträdande ska anses som ett fiskevårdsområde bildat enligt denna lag. För ett sådant fiskevårdsområde och den förening som förvaltar området gäller lagen med det undantag som anges i 3.

3. Om en förenings stadgar strider mot bestämmelserna i lagen ska styrelsen utan dröjsmål lägga fram förslag till föreningsstämman om den ändring som behövs.

2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevården

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (1998:1343) om stöd till fisket att nuvarande 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Bidrag får lämnas till kostnader för

1. bildande eller ombildande av fiskevårdsområden,
2. fisketillsyn,
3. utsättning av fisk,
4. insatser för att bevara hotade fiskarter och -stammar, biotopvård och annat främjande av den biologiska mångfalden.

Bidrag enligt första stycket 1 får avse arvode till förrättningsman, kostnader för fiskerättsförteckning, kungörelsekostnader och andra kallelsekostnader. Om det finns särskilda skäl får bidrag också lämnas för andra kostnader.

Föreslagen lydelse

3 §

Bidrag får lämnas till kostnader för

1. bildande eller ombildande av fiskevårdsområden,
2. fisketillsyn,
3. utsättning av fisk,
4. insatser för att bevara hotade fiskarter och -stammar, biotopvård och annat främjande av den biologiska mångfalden.

Bidrag enligt första stycket 1 får avse arvode till förrättningsman, kostnader för *fiskevettsutredning*, kungörelsekostnader och andra kallelsekostnader. Om det finns särskilda skäl får bidrag också lämnas för andra kostnader.

1 Uppdraget och arbetet

1.1 Uppdraget

Fiskelagsutredningen ska enligt sina direktiv lämna förslag till en förändrad fiskelagstiftning. Förslagen ska syfta till att ge förutsättningar för ett hållbart nyttjande av fiskresurserna som gynnar näringsverksamheten och fritidsfisket samt den biologiska mångfalden. Den huvudsakliga framtida regleringen av fisket ska utformas som en fiskevårdslag. I uppdraget ingår också att beakta behovet av regelförenklingar och en effektivisering av lagföringen vid brott mot fiskelagstiftningen. Utredaren ska utarbeta fullständiga förslag till de författningsändringar som övervägandena föranleder.

Fiskevården i en större del av våra svenska inlandsvatten sker inom ramen för särskilda fiskevårdsområden. Dessa styrs i första hand av lagen (1981:533) om fiskevårdsområden. Det ingår förstås i uppdraget att även utreda denna lagstiftning. Syftet ska vara att den lagstiftningen ska anpassas till fiskelagen med den nuvarande politiska inriktningen mot miljöhänsyn. Vidare ska det undersökas om det går att förenkla reglerna för bildande och förvaltning av fiskevårdsområden. Det ingår även att se över de bestämmelser i lagen (1957:390) om fiskearrenden och i förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevården som rör fiskevårdsområden. Dessutom ska behovet av och möjligheterna till fördelning mellan medlemmarna av ett eventuellt ekonomiskt överskott från fiskevårdsområdet övervägas. Lag (2000:592) om viltvårdsområden ska vara en utgångspunkt. Vidare ska de författningsförslag som lämnats av Utredningen om det fria handredskapsfisket (SOU 2001:82) beaktas. I uppdraget ligger också att ta hänsyn till länsstyrelsernas rapport, Situationen och utvecklingen av bildandet av fiskevårdsområden i Sverige (dnr Jo2006/2401).

Utredningen ska sedan utredningstiden förlängts överlämna sitt slutbetänkande den 31 mars 2010. Redan nu ska jag dock över-

lämna ett delbetänkande med förslag till ändringar i lagen om fiskevårdsområden m.m.

1.1.1 Analys av uppdraget om lagen om fiskevårdsområden m.m.

Som framgått ska lagstiftningen enligt direktiven anpassas till den nuvarande politiska inriktningen mot miljöhänsyn. Det kommer att ske genom att fokus i lagstiftningen i hög grad kommer att ligga på fiskevård. Vidare ska jag undersöka om det går att förenkla reglerna för bildandet och förvaltning av fiskevårdsområden. Lagen (2000:592) om viltvårdsområden ska vara en utgångspunkt. Det kan noteras att det i viss mån skulle kunna föreligga en motsättning mellan uppdraget att förenkla lagstiftningen och att beakta lagen om viltvårdsområden. När lagen om viltvårdsområde ersatte den tidigare lagen om jaktvårdsområden infördes en rad nya bestämmelser med syfte att anpassa lagen till de ändringar som infördes i regeringsformen 1995 och som införandet av Europakonventionen i svensk rätt krävde. Dessa förändringar var nödvändiga för att lagen skulle vara förenlig med grundlagen. Motsvarande förändringar har inte skett i lagen om fiskevårdsområden.

Min utgångspunkt är självklart att även lagen om fiskevårdsområden måste vara förenlig med grundlagen. Därtill har jag dock även ett förenklingsuppdrag. Min slutsats är att jag måste genomföra anpassningen till grundlagen utan att i onödan försvåra bildandet och förvaltningen av fiskevårdsområdena.

När det gäller behovet av och möjligheterna till fördelning mellan medlemmarna av ett eventuellt ekonomiskt överskott från fiskevårdsområden är ett problem att skatteregleringen i denna del inte bara gäller fiskevårdsområden utan även andra samfällighetsföreningar. Jag kommer att återkomma till frågan i avsnitt 4.1.

Fiskelagstiftningen i sin helhet är i dag oerhört komplicerad. Ett skäl till komplexiteten utgör EG-rätten. Den nationella rätten är sammanvävd med EG-rätten. Det betyder i grunden att en förståelse av fiskelagen kräver insyn i den mycket svårtillgängliga EG-rätten. När jag påbörjade mitt arbete upptäckte jag att det saknades material som klarlade gränsen mellan nationell lag och EG-rätten. Så länge den gränsdragningen är oklar leder det till en osäkerhet om rättsläget. Detta kan inte anses acceptabelt. Jag började därför arbetet med att analysera det nationella handlings-

utrymmet. Som jag ser det är det arbetet av oerhört stor betydelse. Syftet är att klarlägga rättsläget. Analysen kommer i sin helhet att presenteras först i slutbetänkandet. Jag vill dock här redovisa hur slutsatserna berör lagen om fiskevårdsområden. Min tolkning är följande: Den gemensamma fiskeripolitiken är en s.k. fullt utvecklad gemenskapspolitik. Det betyder att EU har totalkompetens för all fiske på samma sätt som för jordbruket. Den nationella lagstiftningen får därför bara fylla ut och verkställa den EG-rättsliga lagstiftningen. Trots detta finns det kvar ett nationellt handlingsutrymme för nationalstaterna. Det grundar sig i huvudsak antingen på att EU lämnat en del områden inom fisket oreglerat eller genom att EU uttryckligen i förordning lämnat tillbaka beslutsrätten till medlemsstaterna. Därtill kommer dock att medlemsländerna alltid är skyldiga att följa EG-rättens grundläggande principer som diskrimineringsförbudet i artikel 12.1 EG-fördraget och lojalitetsprincipen i artikel 10.1. Diskrimineringsförbudet innebär att det är förbjudet med olika behandling på grund av nationalitet.

EU har hittills inte reglerat sjöar och vattendragen utan bara haven. Inte heller reglerar EG-rätten i dag (än så länge) i vårt område fritidsfisket. Det betyder att det i nuläget finns ett nationellt handlingsutrymme för lagstiftning för sjöar och vattendrag. Därmed påverkar alltså den gemensamma fiskeripolitiken i dagsläget i princip inte lagstiftningen om fiskevårdsområden.

1.1.2 Utredningens bedrivande

Ett mycket stort antal experter med bred sammansättning biträder utredningen. Vi har hittills genomfört åtta expertsammanträden, varav ett i internatform. Vidare har jag därutöver haft ett stort antal andra sammanträden för att särskilt diskutera frågor om fiskevårdsområden. Det har bl.a. varit möten med olika företrädare för länsstyrelserna och fiskerättsägarna.

2 Fiskevårdsområden

2.1 Inledning

Enligt direktiven ska utredningen göra en översyn av lagen (1981:533) om fiskevårdsområden samt de bestämmelser i lagen (1957:390) om fiskearrenden och i förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevården som rör fiskevårdsområden. Lagen om fiskevårdsområden behöver enligt direktiven ändras för att bättre stämma överens med fiskelagen och med nuvarande politiska inriktning mot miljöhänsyn.

Utredningen bör, enligt direktiven, även undersöka om det går att förenkla reglerna för bildande och förvaltning av fiskevårdsområden. Vidare bör behovet av och möjligheterna till fördelning av ett eventuellt ekonomisk överskott från fiskevårdsområdet mellan fiskevårdsområdesföreningens medlemmar övervägas.

En utgångspunkt för utredningens arbete ska vara utformningen av lagen (2000:592) om viltvårdsområden. Vidare ska utredningen beakta de författningsförslag och slutsatser rörande lagen om fiskevårdsområden, som utarbetats av Utredningen om det fria handredskapsfisket (SOU 2001:82). I uppdraget ligger också att ta hänsyn till länsstyrelsernas rapport Situationen och utvecklingen av bildandet av fiskevårdsområden i Sverige (dnr Jo2006/2401).

Utredningen inleder med att ge en historisk bakgrund till dagens lag om fiskevårdsområden i avsnitt 2.2. Gällande lagstiftning på området redovisas i avsnitt 2.3. I avsnitt 2.4 finns en uppställning över befintliga fiskevårdsområden och deras fördelning över landet. De slutsatser och författningsförslag rörande lagen om fiskevårdsområden som utarbetades av Utredningen om det fria handredskapsfisket (SOU 2001:82) beskrivs i avsnitt 2.5. I avsnitt 2.6 redovisar utredningen sammanfattningsvis länsstyrelsernas rapport Situationen och utvecklingen av bildandet av fiskevårdsområden i Sverige (dnr Jo2006/2401). Lagen om fiskevårdsområden och lagen om viltvårdsområden jämförs i avsnitt 2.7.

Såvitt avser de bestämmelser i lagen om fiskearrenden som rör fiskevårdsområden konstaterar utredningen att endast lagens 3 § omfattas av utredningens uppdrag. Lagen i sig utgör ett komplement till jordabalkens 7 kap. vid upplåtelse av fiskerätt för yrkesfiske eller annat fiske av väsentlig betydelse för arrendatorns försörjning. I lagens 3 § stadgas att upplåtelse av fiske ska ske för viss tid. T.ex. får upplåtelse av fiske som ingår i ett fiskevårdsområde ske för återstoden av den tid för vilken fiskevårdsområdet bildats. I övrigt nämns inte fiskevårdsområden i lagen. Bestämmelsen ensamt behöver inte ändras för att kunna tillämpas på ett ändamålsenligt sätt. Däremot kan hela lagen behöva ses över i ett sammanhang, inte minst språkligt. En sådan översyn ryms dock inte inom ramen för denna utredning.

2.2 Kort historisk bakgrund

Formerna för utnyttjande av fiskevatten som är samfällt eller gemensamt för flera fastigheter, har diskuterats fortlöpande under mer än 100 år. Genom 1896 års lag om rätt till fiske (1896:42) infördes vissa bestämmelser om hur fiske fick bedrivas i oskiftat vatten. Huvudregeln var att fiske fick utövas av samtliga delägare ”efter ty de kunde sämjas” (10 §). Uppnåddes inte enighet kunde domstol föreskriva hur fisket skulle utnyttjas.

Föreskrifterna i 1896 års fiskerättslag visades sig inte kunna lösa de problem som uppkom vid gemensamt fiske. Därför tillkom lagen (1913:97) om gemensamhetsfiske. Lagen var tillämplig på såväl skiftade som oskiftade fisken.

Fråga om revision av 1913 års lag aktualiserades vid ett flertal tillfällen. Trots att det generellt ansågs angeläget att en planmässig ordning för fisket och fiskevården kom till stånd i enklare och effektivare former än de som lagen om gemensamhetsfisket erbjöd, kom införandet av nya bestämmelser att dröja. Först efter att fiskeristyrelsen 1956 (nuvarande Fiskeriverket) avgav betänkande, efter att ha fått i uppdrag att se över lagstiftningen angående fiskevårdsområden, lade departementschefen i prop. 1960:50 fram ett förslag till lag om fiskevårdsområden. Förslaget godtogs av riksdagen efter vissa justeringar och ledde fram till lag (1960:130) om fiskevårdsområden.

I samband med tillkomsten av 1960 års lag om fiskevårdsområden ändrades 24 § fiskerättslagen på så sätt att länsstyrelsen och

inte domstolarna, efter ansökan, fick bestämma hur samfällt fiske skulle nyttjas.

I slutet av 1960-talet ändrades lagen i vissa delar (prop. 1960:42, 3LU 1969:32 och SFS 1969:337).

I direktiven till 1973 års fiskevattensutredning (Jo1973:07) konstaterades att antalet fiskevårdsområden fortfarande var ganska litet. Utredningen fick därför i uppdrag att bl.a. undersöka möjligheterna att stimulera bildandet av fiskevårdsområden. 1976 lade utredningen fram delbetänkande Fiskevårdsområden (Ds Jo1976:6). I betänkandet föreslogs en ny lag om fiskevårdområden. Den viktigaste förändringen i förhållande till 1960 års lag var att fiskevårdsområden skulle kunna bildas utan fiskerättsutredning och att förrättning för bildande av fiskevårdsområden skulle ersättas av ett enklare sammanträdesförfarande. Genom remissförfarandet framkom att enklare regler på området var angeläget, men att de föreslagna bestämmelserna ledde allt för långt. Departementschefen ansåg att frågan om ändrad lagstiftning behövde utredas ytterligare och gav utredningen i uppdrag att utarbeta ett nytt förslag (Dir 1977:115).

I slutbetänkandet Fiska på fritid, SOU 1978:75, lade utredningen fram ett reviderat förslag till lag om fiskevårdsområden. Detta förslag innebar bl.a. att en förenklad fiskerättsutredning skulle verkställas i samband med bildandet av fiskevårdsområde. Detta förslag remissbehandlades och lades i sina huvuddelar till grund för regeringens förslag till ny lag om fiskevårdsområden (prop. 1980/81:153 om åtgärder för att främja fritidsfisket, m.m.). Lag (1981:533) om fiskevårdsområden trädde i kraft den 1 januari 1982. Samtidigt slutade 1960 års lag att gälla. (Ang. ovanstående stycken se *"Fiskevårdsområden"* - Gunnar Dyhre och Lisbeth Edlund, Norstedts 1982, s. 10 ff.)

Den nya lagen tillsammans med det statliga stöd som utgick för bildande av fiskevårdsområden medförde att det under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet bildades ett stort antal nya fiskevårdsområden. Dessa områden bildades huvudsakligen i inlandsvatten, eftersom reformen om det fria handredskapsfisket 1985 ledde till att nybildningen av fiskevårdsområden längs kusten och i de stora sjöarna i princip stannade av. Skälet härför var att allmänheten genom reformen fick rätt att fiska med handredskap på enskilt vatten på södra ostkusten och i de stora sjöarna. Både Fiskeriverket och länsstyrelserna bidrog med ett omfattande arbete i samband med att dessa områden bildades. (Ang. hela stycket se

”Situationen och utvecklingen av bildandet av fiskevårdsområden i Sverige [dnr Jo2006/2401] ”.)

Sedan lagen infördes har 1, 10, 14 och 32 §§ justerats något, (prop. 1990/1991:87, 1992/93:232, 1995/96:22, 1996/97:132), men i huvudsak är den ursprungliga lagen alltjämt gällande.

2.3 Gällande lagstiftning

2.3.1 Inledning

I detta avsnitt redovisas lagen om fiskevårdsområden med utgångspunkt i förarbetsuttalanden, praxis och doktrin. Genomgången av lagen sker paragraf för paragraf i den ordning de upptas i lagen. Till regleringen av fiskevårdsområden hör även Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 1982:3) om fiskevårdsområden.

2.3.2 Allmänna bestämmelser

I syfte att samordna fiskets bedrivande och fiskevården och främja fiskerättsinnehavarnas gemensamma intressen kan, enligt 1 § lagen om fiskevårdsområden, fiske som tillhör eller utgör två eller flera fastigheter sammanföras till ett fiskevårdsområde och fiskerättsinnehavare inom detta bilda en fiskevårdsområdesförening. Enligt förarbetena bör ändamålet med fiskevårdsområden vara att främja ett ändamålsenligt nyttjande av fisket och möjliggöra en god fiskevård. Det betonas att det är angeläget att så långt som möjligt undanröja de hinder mot rationellt fiske och övrig fiskevård som en uppdelning av det enskilda fisket på många delägare innebär och att det finns behov av en effektiv samverkan mellan fiskerättsägarna. Vidare framhålls att fiskevård kan främjas genom ett allsidigt och väl avvägt fiske och biotopvård samt utplantering av fisk, vilket kräver en samverkan mellan fiskerättsägarna. Dessutom innebär ett ändamålsenligt nyttjande i de flesta fall att allmänheten eller en vidare krets av fiskeintresserade ges tillfälle att nyttja fisket. Lagens tvångsinslag som innebär att fiskerättsägare mot sin vilja blir tvungna att underkasta sig inskränkningar i sin fiskeutövning anses försvarliga så länge verksamheten inom fiskevårdsområdet inriktas på att till förmån för alla fiskerättsinnehavare vårda fisket och ta tillvara den avkastning fisket kan ge. (Ang. hela stycket se prop. 1980/81:153 s. 25 ff.)

Föreningens verksamhet får inte omfatta fiske som enligt fiskelagen får bedrivas i enskilt vatten utan stöd av enskild fiskerätt, dvs. fiske i havet vid sådana stränder, skär och holmar som den 30 juni 1986 ägdes av staten och som då inte hörde till något hemman eller innehades på särskilda villkor, och det fiske som är tillåtet för allmänheten enligt bilagan till fiskelagen, se 8 § andra meningen fiskelagen. Det finns dock inget hinder mot att fiske i vatten som enligt bilagan till fiskelagen inte är tillåtet för allmänheten ingår i ett fiskevårdsområde.

Om det finns särskilda skäl, får ett fiskevårdsområde bildas av fiske som tillhör endast en fastighet, om fastigheten har flera ägare. Detsamma gäller också fiske som utgör en fastighet. Ett fiskevårdsområde behöver nödvändigtvis inte omfatta en fastighets hela fiske. Den geografiska avgränsningen kan innebära att området bara kommer att omfatta en del av en fastighets fiskevatten. Fiskevårdsområdesföreningens verksamhet kan också inskränkas till att gälla endast fiske med visst redskap eller efter viss fiskart (se prop. 1980/81:153 s. 57). Vidare kan fiske som omfattas av utsträckningsrätten enligt 12 § fiskelagen ingå. Det bör nämnas att en fastighet kan bestå av enbart fiske, se 10 § lagen (1970:995) om införande av nya jordabalken.

Från lagens tillämpningsområde undantas i 2 § lagen om fiskevårdsområden kronomark ovanför odlingsgränsen samt renbetesfjällen. På annan mark där samerna enligt rennäringslagen (1971:437) har rätt till fiske får någon inskränkning inte ske i denna rätt genom bildande av fiskevårdsområden. En begränsning i rätten att bilda fiskevårdsområden gäller alltså för fiske ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Syftet med regleringen är att skydda samernas på rennäringslagens grundade fiskerätt (se 25 § rennäringslagen) mot intrång genom bildande av fiskevårdsområden. Inskränkningen innebär emellertid att det saknas en förvaltningsform för fiske i vatten ovan odlingsgräns med blandad ägarstruktur samt för fiske i sådana vatten som ligger på båda sidor om gränsen till renbetesfjällen eller odlingsgränsen. Det finns inget som hindrar att fiske i enskilt vatten nedanför odlingsgränsen ingår i fiskevårdsområde men inskränkande bestämmelser kan alltså inte meddelas vad gäller samernas rätt till fiske. (Ang. hela stycket se prop. 1980/81:153 s. 26 f.)

I 3 § lagen om fiskevårdsområden finns bestämmelser om förutsättningarna för medlemskap i fiskevårdsområdesföreningen. Den som äger fiske som ingår i ett fiskevårdsområde är medlem i fiske-

vårdsområdesföreningen. Har en fastighets fiske upplåtits i sin helhet för längre tid än ett år, ska brukaren i stället för upplåtaren vara medlem i föreningen under upplåtelsestiden, om inte annat har avtalats mellan upplåtaren och brukaren. Medlemskapet är därmed inte frivilligt för en ägare till fastighet med fiskerätt. Om en fiskerättsägare har upplåtit sin fastighets fiske till annan för längre tid än ett år, står det dock fiskerättsägaren och nyttjanderätts-havaren fritt att avtala om vem av dem som ska vara medlem i fiskevårdsområdesföreningen under upplåtelsestiden. I frågor där det slutliga avgörandet tillkommer länsstyrelsen får dock nyttjanderättshavaren endast med ägarens medgivande föra talan för fisket. När ett fiske ansluts eller utesluts krävs alltså att ägaren medger att nyttjanderättshavaren företräder fisket. Om fiske upplåtits genom servitut träder istället för ägaren till fisket ägaren till den fastighet till vars förmån servitutet gäller in, såvitt det avser det upplåtna fisket. Om upplåtelsen inte avser fastighetens hela fiske, företräds alltså fisket i övrigt av dess ägare. Härutöver gäller enligt fjärde punkten i övergångsbestämmelserna att boställeshavare som själva brukar bostället och innehavare av besittningsrätt för obegränsad tid till fastighet som tillhör kronan eller allmän inrättning i frågor enligt lagen ska anses som ägare av fisket. (Ang. hela stycket se a.a. s. 58 f.)

Beslut om bildande av ett fiskevårdsområde meddelas, enligt 4 § lagen om fiskevårdsområden, av länsstyrelsen som i samband därmed ska fastställa stadgar för fiskevårdsområdesföreningen i de hänseenden som anges i 18 §. I samband med bildandebeslutet fastställer alltså länsstyrelsen endast de delar av stadgarna som rör fiskets nyttjande, fiskevården, eventuell uttaxering, dvs. uttag av avgift från medlemmarna, och andra grundläggande föreskrifter. Eftersom länsstyrelsen inte har att fastställa hela stadgarna kan stadgarna i övrigt, dvs. den del som reglerar det vanliga för- eningsrättsliga frågorna, ändras utan att ändringen måste under- ställas länsstyrelsens prövning, (se a.a. s. 59). Om de fisken som ska ingå i området ligger i flera län handläggs frågan av läns- styrelsen i det län där större delen av vattenarealen är belägen, se 1 § Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 1982:3) om fiskevårdsområden.

Enligt 5 § lagen om fiskevårdsområden gäller beslut enligt lagen även mot nya medlemmar. Det innebär att en ny medlem är bunden av de stadgar föreningen har och de beslut stämman och styrelsen har fattat när han blir medlem. De fiskeberättigade inom fiske- vårdsområdet, som inte är medlemmar, är också bundna av de

regler som gäller för fisket och fiskevården enligt stadgar och beslut. Detta följer av allmänna principer. En fiskerättsägare kan ju inte ge en nyttjanderättshavare bättre rätt än han själv har. Det torde innebära att regler som gäller för ägaren av fiskerätten även gäller mot ny nyttjanderättshavare, även om denne inte blir medlem i fiskevårdsområdesföreningen.

2.3.3 Villkor för bildande

Ett fiskevårdsområde får, enligt 6 § lagen om fiskevårdsområden, inte bildas om ägarna av det fiske som det är fråga om mera allmänt motsätter sig bildandet, s.k. opinionsvillkor, och har beaktansvärda skäl för det. Vid denna prövning ska främst deras mening beaktas, vilkas fiskeutövning påverkas mest av bildandet. Det i paragrafen angivna villkoret innebär att en helhetsbedömning bör göras av de invändningar som riktas mot det föreslagna fiskevårdsområdet eller mot de föreslagna stadgarna för områdesföreningen. I första hand bör antalet fiskerättsägare som motsätter sig bildandet beaktas. Motståndarna till bildandet förutsätts närvara vid förrättningen. Ett mera allmänt motstånd anses föreligga om fler än hälften av de närvarande motsätter sig bildandet. Fiskerättsägare med de största andelarna i fisket eller som nyttjar fisket för sin försörjning kan uppväga en klar majoritet av fiskerättsägare vars fiske påverkas i mycket liten utsträckning. Det är tillräckligt att förrättningsmannen skaffat sig en allmän uppfattning om hur rätten till det aktuella fisket fördelar sig mellan fiskerättsägarna. (Ang. hela stycket se prop. 1980/81:153 s. 60.)

I andra stycket anges att första stycket inte gäller om behovet av fiskevårdsområdets bildande är synnerligen angeläget. Bestämmelsen tillkom genom att riksdagen biföll en reservation till jordbruksutskottets utlåtande. Enligt reservationen skulle en förutsättning för att bestämmelsen skulle tillämpas vara att bildandet av fiskevårdsområdet var synnerligen angeläget från fiskevårdssynpunkt eller att det fanns ett stort allmänt behov. (Ang. hela stycket se Dyhre/Edlund s. 54 f.)

För att ett fiskevårdsområde ska få bildas krävs, enligt 7 § lagen om fiskevårdsområden, att bildandet är lämpligt med hänsyn till vattenområdets och fiskets beskaffenhet och omfattning samt förhållandena i övrigt. Lämpligheten ska omfatta såväl fiskevårdsområdets geografiska omfattning som föreningsstadgarnas grund-

läggande föreskrifter, inbegripet eventuella begränsningar, exempelvis avseende fiske med visst redskap. Prövningen ska ske mot bakgrund av att bildandet av fiskevårdsområdet ska tjäna det syfte som anges i 1 §. Enligt förarbetena måste förhållandet i det enskilda fallet bli avgörande. Även om stora fiskevårdsområden kan vara att föredra bör i första hand ett väl fungerande samarbete eftersträvas och till förmån för ett sådant bör också områden av mindre omfattning kunna accepteras. (Ang. hela stycket se prop. 1980/81:153 s. 61.)

Vid prövningen av stadgarna ska länsstyrelsen bl.a. beakta att områdesbildningen ska tjäna syftet att tillgodose fiskerättsägarnas gemensamma intresse. Länsstyrelsen ska se till att inte någon av fiskerättsägarna lider förfång genom att fiskerättsområdet bildas. Det betraktas inte som förfång för en viss ägare att han nödgas inskränka sin fiskeutövning till vad som motsvarar hans andel i fisket. Ägare har även att tåla fredningsåtgärder för att höja fiskets avkastning, liksom begränsningar i en fiskeutövning som till skada för fiskerättsinnehavare i samma vattenområde skett i överdriven omfattning eller med olämpliga redskap. (Ang. hela stycket se a.a. s. 61.)

2.3.4 Verksamhet

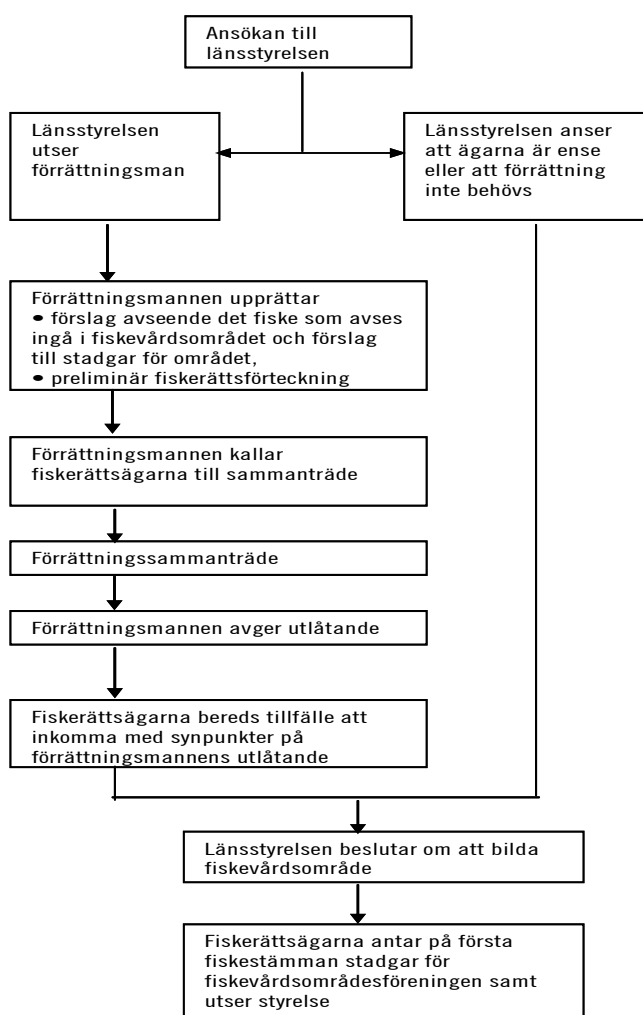
Enligt 8 § lagen om fiskevårdsområden får en fiskevårdsområdesförening besluta om upplåtelse av fiske inom fiskevårdsområdet. För beslut om upplåtelse av en medlems hela fiske eller av fiske som han innehar med ensamrätt fordras hans samtycke, om inte fisket saknar betydelse för hans försörjning. Fiske för det egna hushållet anses inte ha betydelse för försörjningen. Med en medlems hela fiske kan avses en andel i ett samfällt fiske om andelen i sin helhet omfattas av upplåtelsen. Bestämmelsen innebär inte att fiskerättsägaren är förhindrad att träffa avtal om upplåtelse av den fiskerätt han har inom området.

En fiskevårdsområdesförening får, enligt 9 § lagen om fiskevårdsområden, besluta att bidrag till föreningens verksamhet ska uttaxeras av medlemmarna, endast om det finns föreskrifter om sådan uttaxering i stadgarna. Det ankommer således på fiskerättsägarna själva att vid bildande av fiskevårdsområdet ta ställning till om uttaxering av medel ska ske och i så fall efter vilka grunder. Fiskerättsägarna kan då också besluta om begränsningar i bidrags-

skyldigheten. Det högsta beloppet som årligen får uttaxeras av medlemmarna ska framgå av stadgarna. Fiskerättsägarna förfogar även över frågan om hur fiskevårdsområdesföreningens inkomster ska disponeras. (Ang. hela avsnittet se prop. 1980/81:153 s. 61 f.)

2.3.5 Förfarandet vid bildande

För att tydliggöra bildandet av fiskevårdsområden kan förfarandet schematiskt ställas upp enligt följande.



Enligt 10 § lagen om fiskevårdsområden får ansökan om bildande av ett fiskevårdsområde göras av den som äger fiske som avses ingå i området eller av kommunen. Ansökan ska göras hos länsstyrelsen. Kommunens initiativrätt motiveras bl.a. av att kostnadsansvaret kan avhålla enskilda fiskerättsägare från att uppträda som sökande. Det har också ansetts angeläget att kommunerna i egenskap av fiskerättsägare aktivt verkar för att fiskevårdsområden bildas. (Ang. hela stycket se prop. 1980/81:153 s. 63.)

Ansökningshandlingarna ska, enligt 11 § lagen om fiskevårdsområden, innehålla uppgift om det fiske som avses ingå i fiskevårdsområdet och förslag till stadgar för fiskevårdsområdesföreningen. Om länsstyrelsen ska kunna fatta beslut enbart grundat på ansökningshandlingarna måste dessa vara entydiga och redovisa fullständiga uppgifter om vem som har fiskerätt inom det område ansökan avser och fiskerättsägarnas inställning i frågan. Ska frågan däremot utredas av förrättningsman, vilket är normalfallet, behöver ansökan inte var lika detaljerad. (Ang. hela stycket se a.a. s. 63.)

I 12 § lagen om fiskevårdsområden stadgas att frågan om bildande av ett fiskevårdsområde ska utredas vid en förrättning under ledning av förrättningsman, om det inte är uppenbart att förutsättningar för bildande saknas. Det är länsstyrelsen som utser förrättningsman. Denne kan biträdas av sakkunnig i fiskefrågor eller fastighetsrättsliga frågor, se 3 § Fiskeriverkets föreskrifter om fiskevårdsområden. Länsstyrelsen får dock utan föregående förrättning besluta om att bilda ett fiskevårdsområde, om alla ägarna av fisket är ense om detta eller om förrättning annars inte anses nödvändig. Förhållandena kan endast i undantagsfall antas vara så okomplicerade att frågan kan avgöras utan förrättning. Ett beslut om bildande på grundval av ansökningshandlingarna torde vanligen förutsätta att fisket inom det aktuella området ägs av ett fåtal personer eller då det aktuella området förvaltas av en fiskevårdsområdesförening, som har låtit utreda fiskerättsförhållandena. Den omständigheten att någon fiskerättsägare motsätter sig bildande av fiskevårdsområde är inte avgörande för valet av handläggningsform. (Ang. hela stycket se a.a. s. 64.)

Enligt 13 § lagen om fiskevårdsområden ska förrättningsmannen med ledning av ansökningshandlingarna och vad som i övrigt har förekommit, göra upp ett förslag till det fiske som bör ingå i fiskevårdsområdet och de stadgar som bör gälla för fiskevårdsområdesföreningen. Han ska vidare, i den omfattning som behövs för prövningen enligt 6 §, utreda vilka som är ägare till fisket och upprätta

en förteckning över ägarna (fiskerättsförteckning). Förslaget ska behandlas vid sammanträde inför förrättningsmannen. Vid sammanträdet ska protokoll föras som bl.a. ska innehålla uppgifter om vilka som varit närvarande, vilka fastigheter eller fisken de företräder, vilka yrkanden som framställts och skälen för dessa. Se 5 § Fiskeriverkets föreskrifter om fiskevårdsområden.

Av 14 § lagen om fiskevårdsområden framgår att förrättningsmannen ska kalla ägarna av fisket till sammanträde. Kallelsen ska innehålla en kort beskrivning av den avsedda områdesbildningen samt uppgift om tid och plats där ansökningshandlingarna och fiskerättsförteckningen finns tillgängliga. I kallelsen ska anges att fiskerättsägare bör muntligen eller skriftligen senast vid sammanträdet framföra sina synpunkter på områdesbildningen och fiskerättsförteckningen samt lägga fram skriftlig utredning som han önskar åberopa till stöd för erinringar mot fiskerättsförteckningen. Om det inte kan antas att fiskerättsförteckningen är fullständig, utfärdas kallelse även på okända ägare av fiske. Kallelsen ska i god tid före sammanträdet delges ägarna av fisket. För sådan delgivning gäller inte bestämmelserna i 10 § första stycket och 16 § andra stycket 2 delgivningslagen (1970:428). Förrättningsmannen ska alltid underrätta kommunen om innehållet i kallelsen. Bestämmelserna i första och andra styckena gäller i tillämpliga delar även då ett nytt sammanträde sätts ut. Om det vid ett sammanträde har tillkännagetts tid och plats för nästa sammanträde, behöver dock inte kallelse delges den som kallats i föreskriven ordning till det sammanträde då tillkännagivandet skett, oberoende av om denne varit närvarande på sammanträdet.

Vid tvist om fiskerättsförteckningen ankommer det normalt på de tvistande att se till att frågan blir utredd. När uppgifter om en fastighets fiskerättigheter är bristfälliga som en följd av avstyckningar och avsöndringar förväntas den enskilde med hjälp av fastighetsbildningshandlingar visa att han har fiskerätt. I andra situationer är det däremot inte självklart att fastighetsägaren ska svara för utredningen. En fiskerättsägare som utelämnats i en fiskerättsförteckning och som inte gör gällande sin rätt vid förrättningen är inte förhindrad att senare göra anspråk på medlemskap i föreningen. (Ang. hela stycket se a.a. s. 65 f.)

Vid förrättningen ska, enligt 15 § lagen om fiskevårdsområden, förutsättningarna för bildande av fiskevårdsområde utredas. Fiskerättsägarna ska få tillfälle att yttra sig och lägga fram utredning i frågor som är av betydelse för bildandet. Förrättningsmannen har

att vid förrättningsmanträdet klarlägga vilka anmärkningar som riktas mot fiskerättsförteckningen samt vilka omständigheter som ligger till grund för eventuella anmärkningar. Han ska också med ledning av fiskerättsförteckningen undersöka vilken inställning fiskerättsägarna har till bildandet av fiskevårdsområdet och till de stadgar som föreslås gälla för fiskevårdsområdesföreningen. Genom denna undersökning ska förrättningsmannen skaffa sig en uppfattning om huruvida opinionsvillkoret i 6 § (se ovan avsnitt 2.3.3) är uppfyllt. Eventuella brister i fiskerättsförteckningen torde i liten grad komma att påverka förrättningsmannens möjligheter att bedöma opinionsläget. (Ang. hela stycket se a.a. s. 65 f.)

Enligt 16 § lagen om fiskevårdsområden ska förrättningsmannen avge ett utlåtande om fiskevårdsområde bör komma till stånd eller inte. Anser förrättningsmannen att det bör ske, ska han i utlåtandet ta in förslag i fråga om det fiske som fiskevårdsområdet ska omfatta och förslag till stadgar för fiskevårdsområdesföreningen. I utlåtandet ska dessutom alltid anges hur förrättningskostnaderna bör betalas. Förrättningen avslutas genom att utlåtandet och övriga förrättningshandlingar läggs fram för ägarna av fisket på tid och plats som bestämts vid sammanträde. Handlingarna hålls härefter tillgängliga för granskning under en månad. Efter utgången av denna tid ska förrättningsmannen översända förrättningshandlingarna och de erinringar som kan ha framställts till länsstyrelsen. Vid bifall till ansökan får länsstyrelsen inte i någon mer betydande grad avvika från förrättningsmannens utlåtande. Om länsstyrelsen skulle anse att förrättningsmannens utlåtande inte utgör tillräcklig grund för beslut får ärendet återförvisas till förrättningsmannen för förnyad prövning (se a.a. s. 66 f.). Innan länsstyrelsen fattar beslut om bildande av fiskevårdsområde ska länsstyrelsen inhämta yttrande från kommunen, se 2 § Fiskeriverkets föreskrifter om fiskevårdsområden.

Meddelas beslut om bildande av ett fiskevårdsområde, ska enligt 17 § lagen om fiskevårdsområden, kostnaderna för bildandet, i den mån bidrag inte utgår av allmänna medel, fördelas mellan ägarna av fisket efter vad som är skäligt. En differentiering av kostnaderna torde endast bli aktuellt i de fall en andelsuppskattning för uttaxering av bidrag till verksamheten eller för en gradering av rösterna har gjorts. Bildas inte något fiskevårdsområde, ska kostnaderna betalas av sökanden eller fördelas mellan sökandena, om inte särskilda omständigheter föranleder att betalningsskyldigheten fördelas mellan ägarna av fisket eller vissa av dem. En sådan särskild

omständighet kan vara att det före ansökan gavs in förekom diskussioner mellan fiskevattenägare och att ansökan gavs in först efter att dessa underhandskontakter visat att intresset för en samverkan var stort. I en sådan situation är det föga rimligt att den eller de som formellt är att betrakta som sökanden ska bära hela kostnadsansvaret. (Ang. hela stycket se a.a. s. 67.)

Av 6 § Fiskeriverkets föreskrifter om fiskevårdsområden framgår att förrättningsmannen ersätts enligt 7 § lantmäteritaxan (1971:1101).

2.3.6 Stadgar

Enligt 18 § lagen om fiskevårdsområden ska av stadgarna för en fiskevårdsområdesförening framgå grunderna för fiskets utnyttjande och för fiskevården, däribland fråga om föreningens verksamhet ska vara begränsad till fiske med vissa redskap eller till fiske efter vissa fiskarter, grunderna för uttaxering från medlemmarna, om sådan ska kunna ske och de riktlinjer i övrigt som ska gälla för föreningens verksamhet.

Till de stadagebestämmelser som avses i paragrafen hör föreskrifter om hur medlemmarnas eget fiske ska bedrivas samt omfattningen och formerna för upplåtelse av fiske till utomstående. Vidare ska av stadgarna framgå eventuella begränsningar till vissa fiskeslag eller till fiske med visst redskap. Utöver de i paragrafen åsyftade föreskrifterna måste i stadgarna även finnas bestämmelser för fiskevårdsområdesföreningens beslutande och verkställande organ och andra sådana föreskrifter av föreningsrättsligt innehåll.

Utan att det särskilt angivits i lagen anses stadagebestämmelser om omröstning efter annat än huvudtal och om medlemmars andelstal vara stadagebestämmelser av sådan art att de prövas och fastställs av länsstyrelsen. Bestämmelser som rör interna praktiska föreningsförhållanden, exempelvis antalet styrelseledamöter, frister i kallelser och motioner till stämman, räkenskapsår, bokföring och medelsavsättning till olika ändamål prövas inte av länsstyrelsen. (Jfr 10 § Fiskeriverkets föreskrifter om fiskevårdsområden.)

Av 19 § lagen om fiskevårdsområden framgår att frågor om ändring av stadgarna i de hänseenden som anges i 18 § prövas av länsstyrelsen efter ansökan av fiskevårdsområdesföreningen. För prövningen ska i tillämpliga delar gälla bestämmelserna om villkoren för och förfarandet vid bildande av fiskevårdsområde. I de

delar av stadgarna som inte anges i 18 § får medlemmarna själva besluta om ändringar. Har inte annat föreskrivits i stadgarna gäller bestämmelserna i 22 och 23 §§.

Länsstyrelsen ska föra register över sina beslut, vilket framgår av 6 kap. 7 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskenäringen. I registret finns uppgifter om bl.a. fiskevårdsområdesföreningens namn, var fiskevårdsområdet är beläget och om fiske är upplåtet för allmänheten eller inte. Se vidare 9 § Fiskeriverkets föreskrifter om fiskevårdsområden.

2.3.7 Organisation

Det ska i fiskevårdsområdesföreningen, enligt 20 § lagen om fiskevårdsområden, finnas en styrelse. Styrelsen företräder föreningen mot tredje man. Utser inte medlemmarna styrelse, får länsstyrelsen på ansökan av någon vars rätt är beroende därav tillsätta styrelse. Styrelseledamot behöver inte vara medlem i fiskevårdsområdesföreningen. Om fiskevårdsområdesföreningens medlemmar inte vill att annan än den som är fiskerättsägare eller är medlem i föreningen ska kunna utses till styrelseledamot måste detta anges i stadgarna.

Innan stadgar har antagits och styrelse har utsetts kan fiskevårdsområdesföreningen inte förvärva rättigheter eller ikläda sig skyldigheter. Fiskevårdsområdesföreningen är således en juridisk person först efter det att länsstyrelsen fattat beslut om bildande och efter att stadgar antagits och styrelsen utsetts på första fiskestämman. Föreningen svarar för sina förpliktelser endast med sina egna tillgångar. Den som har en fordran på förening kan därför inte kräva att föreningens medlemmar ska betala skulden.

Medlemmarnas rätt att delta i handhavandet av fiskevårdsområdesföreningens angelägenheter utövas, enligt 21 § lagen om fiskevårdsområden, på fiskestämma. Stadgarna ska innehålla en bestämmelse om när ordinarie fiskestämma ska hållas. Om stämman förläggs relativt tidigt på våren ges styrelsen bättre möjligheter att före fiskesäsongens början verkställa beslut som fattas på stämman.

Av 22 § lagen om fiskevårdsområden framgår att vid omröstning på fiskestämma gäller att varje medlem har en röst, om inte annat följer av stadgarna. Ingen får för egen del rösta för mer än en femtedel av det på stämman företrädde röstetalet. Bestämmelsen innebär att varje medlem har en röst oavsett om denne äger en eller flera fastigheter eller kan åberopa flera grunder för medlemskapet

t.ex. både äganderätt och nyttjanderätt. En fastighet som ägs av flera med samäganderätt räknas normalt som ett medlemskap med en gemensam röst vid röstning efter huvudtal om fiskevårdsområdet omfattar mer än en fastighet. Samägarna måste vara ense eller företrädna av god man enligt 3 § samäganderättslagen för att giltig röst ska kunna avges för det samägda fisket. Se Lag (1904:48 s. 1) om samäganderätt. Denna huvudregel kan naturligtvis inte tillämpas när fiskevårdsområdet enbart består av en enda fastighetsfiske. I sådant fall är huvudregeln att varje delägare i fastigheten har en röst.

Skälet till att ingen får rösta för mer än en femtedel av det på stämman företrädna röstetalet är att förhindra att någon samlar in fullmakter i sådan utsträckning att han får majoritet på stämman. Vid omröstning med graderade röstetal innebär bestämmelsen att en fiskerättsinnehavare med mycket stort andelstal får sin rösträtt begränsad till en femtedel av det på stämman företrädna röstetalet, trots att hans andelstal överstiger en femtedel av det på stämman företrädna röstetalet.

Enligt 23 § lagen om fiskevårdsområden gäller den mening som har fått det högsta röstetalet som stämmans beslut. Val avgörs vid lika röstetal genom lottning. I andra frågor gäller den mening som biträds av de flesta röstande eller, om även antalet röstande är lika, av stämmans ordförande.

2.3.8 Fiskevårdsområdets bestånd

Fiskevårdsområden bildas för att bestå tills vidare. Länsstyrelsen kan dock enligt 24 § lagen om fiskevårdsområden besluta att ett fiskevårdsområde ska upplösas. Länsstyrelsen kan utan ansökan självmant ta upp frågan. Sådant beslut får meddelas om fiskerättsägarna mera allmänt motsätter sig en fortsatt samverkan.

Det är av största vikt att fiskerättsägarna inom ett fiskevårdsområde har en positiv inställning till verksamheten i fiskevårdsområdet för att samarbetet ska fungera. Att ett stort antal fiskerättsägare motsätter sig en fortsatt samverkan har därför ansetts utgöra skäl för att upplösa fiskevårdsområdesföreningen. Om det kan konstateras att den för bildande av fiskevårdsområde erforderliga opinionsvillkoret inte längre föreligger kan därför länsstyrelsen upplösa föreningen (se prop. 1980/81:153 s. 39 f.)

Enligt 6 § andra stycket lagen om fiskevårdsområden kan ett fiskevårdsområde bildas utan hänsyn till opinionen om behovet av fiskevårdsområdet är synnerligen angeläget. I förarbetena till lagen om fiskevårdsområden kommenteras inte bestämmelsen såvitt avser den situation då länsstyrelsen ska ta ställning till fråga om upplösning av ett fiskevårdsområde. Eftersom reglerna om upplösning av fiskevårdsområdet anknyter till opinionsvillkoret måste emellertid gälla att om behovet av fiskevårdsområdet är synnerligen angeläget ska länsstyrelsen vägra upplösning av fiskevårdsområdet utan hänsyn till opinionen. (Se Dyhre/Edlund s. 89 f.)

Det fordras att 10 år har förflutit sedan beslutet om bildande av fiskevårdsområdet vann laga kraft för att länsstyrelsen ska kunna upplösa fiskevårdsområdesföreningen på den grunden att förutsättningar för fortsatt samverkan saknas. Syftet med denna bestämmelse är att fiskerättsägarna ska få tillfälle att bedöma effekterna av samverkan innan föreningen kan upplösas. Delägarna ska på fiskestämman dessutom kunna besluta om att vidta åtgärder i vetskaper om att området kommer att bestå under en länge tid. På så sätt försäkras att effekterna av åtgärderna kan komma föreningen till godo. (Ang. hela stycket se prop. 1980/81:153 s. 39 f.)

Länsstyrelsen kan även upplösa fiskevårdsområdet om det inträtt ändrade förhållanden som väsentligt inverkar på föreningens verksamhet. Därmed åsyftas väsentliga förändringar i vatten- eller fiskeförhållandena. Förändringarna ska vara av sådan art att grunden för verksamheten rycks undan, t.ex. sjöreglering eller annat byggande i vatten. I detta fall krävs inte att fiskevårdsområdet har funnits i 10 år innan det kan upplösas. (Se a.a. s. 39 f.)

På ansökan av de fiskevårdsområdesföreningar som berörs kan länsstyrelsen, enligt 25 § lagen om fiskevårdsområden, besluta att föra samman flera fiskevårdsområden till ett fiskevårdsområde eller dela upp ett fiskevårdsområde i flera fiskevårdsområden. Enskild fiskerättsägare eller kommunen kan således inte ansöka om sådan åtgärd. För prövning av frågan om sammanförande av flera fiskevårdsområden till ett fiskevårdsområde eller uppdelning av ett fiskevårdsområde i flera fiskevårdsområden gäller i tillämpliga delar bestämmelserna om villkoren för och förfarandet vid bildande av fiskevårdsområde. Detta innebär bl.a. att frågan ska utredas vid förrättning, om länsstyrelsen inte anser att beslutet om ombildning kan fattas utifrån ansökningshandlingarna. Därvid har länsstyrelsen att ta hänsyn till opinionsvillkoret och de allmänna lämplighetskraven. Det är sakägaropinionen i det fiskevårdsområde eller de

fiskevårdsområden som kan komma att uppstå efter ombildningen av ett eller flera fiskevårdsområden, som ska läggas till grund för bedömningen om åtgärden ska tillåtas. Om exempelvis två fiskevårdsområden slås samman till ett område medför detta att en av fiskevårdsområdesföreningarna ska upplösas. Uppdelning av fiskevårdsområden bör endast ske i undantagsfall. (Ang. hela stycket se a.a. s. 40 f.)

Enligt 26 § lagen om fiskevårdsområden får länsstyrelsen på ansökan av fiskevårdsområdesföreningen besluta att ett fiske ska anslutas till fiskevårdsområdet. Enskild fiskerättsägare kan således inte ansöka om sådan åtgärd. För sådan anslutning fordras emellertid medgivande av fiskets ägare och, om fisket ingår i fiskevårdsområde, av fiskevårdsområdesföreningen för det området. Länsstyrelsen har att pröva att åtgärden är förenlig med fiskevårdsintresset och andra intressen som fiskevårdsområdet ska tillgodose. Länsstyrelsen förutsätts som regel kunna besluta om anslutning direkt på grund av en ansökan från fiskevårdsområdesföreningen efter medgivande av fiskevattenägaren och eventuellt annan fiskevårdsområdesförening. Det kan emellertid vara nödvändigt att verkställa ytterligare utredning innan beslut kan fattas. I sådant fall kan länsstyrelsen förordna om förrättning för att utreda frågan innan beslut fattas. Enligt 28 § gäller för förfarandet vid sådan förrättning 13–16 §§ i tillämpliga delar. Kostnaderna för förrättningen ska betalas av fiskevårdsområdesföreningen, om inte särskilda omständigheter föranleder att någon annan helt eller delvis bör svara för dem.

Det kan undantagsvis finnas anledning att utesluta ett fiske ur fiskevårdsområdet. Länsstyrelsen får därför enligt 27 § lagen om fiskevårdsområden besluta att ett fiske ska uteslutas ur ett fiskevårdsområde. Uteslutning kan innebära att fisket samtidigt förs över till annat fiskevårdsområde, men det kan också innebära att fisket i fortsättningen står utanför fiskevårdsområde. Ansökan om uteslutning ska göras av fiskevårdsområdesföreningen eller av fiskets ägare. Länsstyrelsen kan även i fråga om uteslutning förordna om att frågan ska utredas vid förrättning innan länsstyrelsen fattar beslut. Även i detta fall gäller enligt 28 § för förfarandet vid sådan förrättning 13–16 §§ i tillämpliga delar. Kostnaderna för förrättningen ska betalas av fiskevårdsområdesföreningen, om inte särskilda omständigheter föranleder att någon annan helt eller delvis bör svara för dem. En sådan omständighet kan vara att ansökan om

uteslutning som gjorts av fiskets ägare avslagits. (Ang. hela stycket se a.a. s. 41.)

Som framgår av ovanstående får länsstyrelsen enligt 28 § lagen om fiskevårdsområden förordna att frågor som avses i 24, 26 eller 27 § ska utredas vid förrättning innan länsstyrelsen beslutar. För förfarandet vid sådan förrättning gäller 13–16 §§ i tillämpliga delar. Kostnaderna för förrättningen ska betalas av fiskevårdsområdesföreningen, om inte särskilda omständigheter föranleder att någon annan helt eller delvis bör svara för dem.

Enligt 29 § lagen om fiskevårdsområden gäller vid upplösning av en fiskevårdsområdesförening bestämmelsen i 62 § lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter. Hänvisningen innebär att en fiskevårdsområdesförening inte får upplösas före det att föreningens skulder har betalats eller medel som krävs för betalningen har nedsatts hos länsstyrelsen. Om det inte i stadgarna föreskrivits annat ska överskott fördelas mellan medlemmarna enligt de grunder fiskestämman beslutar. Är en fiskevårdsområdesförening försatt i konkurs och avslutas denna utan överskott, är föreningen utan hinder av vad som framgår ovan upplöst när konkursen avslutas.

2.3.9 Ansvar m.m.

Bryter den som har rätt att fiska inom ett fiskevårdsområde mot de regler som enligt stadgarna eller fiskestämman beslut gäller för fisket inom området döms, enligt 30 § lagen om fiskevårdsområden, till böter, om inte gärningen är belagd med straff i annan lag eller författning. Bestämmelsen omfattar alla som har rätt att fiska i vatten som ingår i fiskevårdsområdet, oavsett om fiskerätten grundar sig på äganderätt, servitutsrätt eller nyttjanderätt. Det saknar även betydelse om nyttjanderätten grundas på arrende eller innehav av fiskekort. Den som köpt fiskekort och fiskar i enlighet med avtalet med upplåtaren, men i strid mot regler för fiske i stadgarna eller fiskestämman beslut gör sig inte skyldig till brott enligt fiskelagen. Däremot kan han dömas till ansvar enligt denna bestämmelse. Brott enligt denna bestämmelse får åtalas av åklagare endast efter angivelse av målsägande. Som målsägande anses även fiskevårdsområdesföreningen och medlem i föreningen.

Anser en medlem vars rätt berörs av beslut på fiskestämma eller beslut av fiskevårdsområdesföreningens styrelse att beslutet inte har tillkommit i behörig ordning eller att det strider mot fiske-

vårdslagen eller annan författning eller mot stadgarna eller kränker hans enskilda rätt, får han, enligt 31 § lagen om fiskevårdsområden, överklaga beslutet hos länsstyrelsen genom besvär. Med medlem likställs i detta sammanhang den som gör gällande rätt till medlemskap i föreningen. Nyttjanderättshavare vars rätt beslutet rör, men som inte är medlem i fiskevårdsområdesföreningen, saknar således möjlighet att få beslutet överprövat. Länsstyrelsen prövar endast beslutets laglighet, inte dess lämplighet. Länsstyrelsen har därmed inte befogenhet att ersätta det överklagade beslutet med ett annat. Valet står alltså mellan att upphäva beslutet eller låta det stå kvar. Ett beslut kan alltså inte upphävas på den grunden att det bakomliggande materialet inte ger tillräckligt underlag för ett beslut. Besvärshandlingen ska ha inkommit till länsstyrelsen inom fyra veckor från dagen för beslutet. I fråga om besvär mot styrelsens beslut räknas dock besvärstiden från den dag klaganden fick del av beslutet. Fiskestämman eller styrelsens beslut ska gälla utan hinder av att det har överklagats, om inte länsstyrelsen förordnar annat. (Ang. hela stycket se prop. 1980/81:153 s. 71.)

Protokollet från fiskestämman ska, enligt 11 § Fiskeriverkets föreskrifter om fiskevårdsområden, hållas tillgängligt för delägarna senast två veckor efter stämman.

Enligt 32 § lagen om fiskevårdsområden får länsstyrelsens beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Vid överklagande till kammarrätten krävs dock prövningstillstånd. Eftersom det är önskvärt att verksamheten inom ett fiskevårdsområde kan påbörjas så snart som möjligt efter att länsstyrelsen fattat beslut om bildande ska länsstyrelsens beslut gälla även om det har överklagats, om inte domstol beslutar om annat. Då beslut som länsstyrelsen, länsrätten eller kammarrätten meddelar enligt lagen om fiskevårdsområden angår så många att en kopia av beslutet inte lämpligen kan tillställas var och en av dem, ska meddelande om beslutet införas i ortstidning. Tiden för överklagande ska räknas från den dag då kungörandet har skett. (Ang. hela stycket se a.a. s. 72.)

2.4 Statistik över befintliga fiskevårdsområden och dess fördelning över landet

Län/ Stora sjöar	Kust	Stora sjöar	Övriga inlandsvatten	Totalt
Stockholm	31		24	55
Uppsala	5		20	25
Södermanland			16	16
Östergötland			90	90
Jönköping			193	193
Kronoberg			150	150
Kalmar	8		89	97
Gotland			0	0
Blekinge			30	30
Skåne			64	64
Halland			65	65
Västra Götaland			329	329
Värmland			156	156
Örebro			40	40
Västmanland			33	33
Dalarna			73	73
Gävleborg			49	49
Västernorrland	1		145	146
Jämtland			159	159
Västerbotten			175	175
Norrbottn			47	47
Vänern				0
Vättern		3		3
Mälaren		1		1
Hjälmaren				0
Storsjön		4		4
Totalt	45	8	1949	2002

Uppgifterna är hämtade ur länsstyrelsernas rapport "Situationen och utvecklingen av bildandet av fiskevårdsområden i Sverige" (dnr Jo2006/2401)

2.5 Utvärdering av det fria handredskapsfisket (SOU 2001:82)

Genom Dir. 2000:100 erhöll en särskild utredare sammanfattningsvis följande uppdrag.

En särskild utredare skall utreda konsekvenserna av det fria handredskapsfisket. I uppdraget ingår att kartlägga utnyttjandet av fiskeresurserna och jämföra det fria handredskapsfisket i berörda delar av landet med fritidsfisket i andra delar av landet. Utredaren skall vidare lämna förslag till sådana förändringar som bidrar till att lösa det motsatsförhållande som kan finnas mellan reglerna för det fria handredskapsfisket och reglerna om fiskevårdsområden. Vidare skall utredaren belysa möjligheterna till finansiering av fiskevårdande åtgärder så att goda förutsättningar för fiske kan upprätthållas. Beträffande finansiering skall ett eventuellt införande av en allmän fiskevårdsavgift särskilt beaktas. I uppdraget ingår också att utreda fiskevårdsområdenas roll för fiskevården. En del i detta arbete består av att undersöka förutsättningarna för en lokalt organiserad kontroll av nyttjandet och vården av fiskeresurserna.

Utredningen utmynnade i betänkandet Utvärdering av det fria handredskapsfisket. Utredningen lade fram förslag om införande av en fiskevårdsavgift samt förslag till hur fiskevårdsområden borde utformas och förvaltas. Även förslag om allmän fångstbegränsning lades fram.

Skälet till att utredningen föreslog en fiskevårdsavgift var att fiskevårdsfinansieringen behövde förstärkas. Enligt förslaget skulle fiskevårdsavgift betalas av alla från 18 års ålder som i Sverige fiskade inom områden där en organiserad förvaltning av fisket saknas. Undantag skulle dock gälla för fiskande som fiskar inom områden där fisket förvaltas av fiskevårdsområdesförening, samfällighetsförening eller förvaltning av ett fiske med bara en ägare. Ett krav för att få fiska utan att betala fiskevårdsavgift skulle dock vara att den fiskande innehade fiskekort, arrendekontrakt eller fiskerättsbevis utfärdat av den förvaltande organisationen.

Utredningen såg även som sin uppgift att hitta metoder för att stimulera bildandet av fiskevårdsområden där sådana inte fanns vid tiden för utredningens uppdrag, framförallt längs kusterna och i de stora sjöarna. Utredningen ansåg att mycket stod att vinna om en lokal förvaltning och ett lokalt engagemang för vård och utnyttjande av fiskeresurser kunde uppnås. Ett sådant engagemang krävde enligt utredningen någon form av inflytande över fiskeresursens användning. Enligt utredningen var det viktigt att inflytandet skulle

uppnås utan att principen om tillträde till området för den enskilde fiskaren övergavs. Utredningen föreslog därför att enskilt vatten där fritt handredskapsfiske infördes 1985 skulle kunna ingå i ett fiskevårdsområde. Fiske i ett sådant område skulle förutom vid innehav av fiskekort, arrendekontrakt eller fiskerättsbevis för området, även vara tillåtet efter det att fiskevårdsavgift erlagts. Erlagd fiskevårdsavgift skulle dock enbart medge samma fiskemetoder som i dag är tillåtna inom områden med fritt handredskapsfiske, medan innehav av fiskekort, arrendekontrakt eller fiskerättsbevis skulle kunna tillåta även andra fiskemetoder.

Enligt utredningen skulle de fiskevårdsområden som bildas inom de områden som omfattas av det fria handredskapsfisket få ett huvudansvar för den lokala fiskevården på det enskilda vattnet och tillsammans med staten för den gemensamma fiskevården och fisketillsynen. Fiskeriverket skulle alltjämt utfärda föreskrifter för fiskets vård och bedrivande i de delar de berör det fiske som i dag ingår i det fria handredskapsfisket. Föreskrifternas utformning skulle dock få en tydlig förankring hos berörda fiskerättsägare.

Utredningen jämförde även lagen om fiskevårdsområden med lagen om viltvårdsområden, vilket ledde till flera förslag till ändringar i lagen om fiskevårdsområden. Utredningen ansåg nämligen att det i likhet med lagen om viltvårdsområden vore lämpligt att det i lagen om fiskevårdsområden direkt i lagtexten uttrycktes att en områdesförenings ändamål är att förvalta det område för vilket den bildas. Utredningen ansåg att det var fiskevårdsintresset som skulle vara det avgörande för verksamheten inom föreningen. Därför föreslog utredningen att syftet att främja fiskerättsinnehavarnas gemensamma intressen skulle tas bort i 1 §. Utredningen föreslog även ett nytt första stycke i 8 § i vilket det skulle anges att en fiskevårdsområdesförening inte får bedriva verksamhet som är främmande för ändamålet som fiskevårdsområdet ska tillgodose. Härigenom tydliggörs föreningens kompetens, eftersom ändamålet sätter gränsen för föreningens verksamhet och dess befogenheter.

I betänkandet analyserade utredningen följderna av de ändringar som gjordes i 2 kap. 18 § RF år 1995 samt följderna av att Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) införlivades med svensk rätt samma år. Utredningen fann dock inte skäl att ändra opinionsvillkoret i 6 §, se avsnitt 2.3.3, vid bildande av fiskevårdsområden till ett preciserat majoritetsvillkor som i lagen om viltvårdsområden. Detta eftersom bestämmelsen enligt utredningen

varken stred mot RF eller Europakonventionen. Dessutom ansåg utredningen att en ändring av opinionsvillkoret skulle försvåra bildande av fiskevårdsområden.

Utredningen föreslog vidare att gränsen för hur lång tid som måste förflyta från det att beslutet om bildande av ett område vunnit laga kraft till dess att medlemmarna kan besluta om upplösning av området p.g.a. bristande vilja att ingå i området, i likhet med lagen om viltvårdsområden, skulle ändras från tio till tre år. På så sätt skulle intresset av långsiktighet tillgodoses utan att medlemmarna bands upp under alltför lång tid.

Utredningen konstaterade att nuvarande straffbestämmelse, 30 § lagen om fiskevårdsområden, inte är förenlig med RF:s regler om normgivning. Utredningen ansåg dock att det var viktigt att sanktionerna vid överträdelse av bestämmelserna inom ett fiskevårdsområde var verkningsfulla och stod i proportion till de intressen som bestämmelserna avsåg att skydda. Utredningen föreslog därför att en straffbestämmelse, till skillnad från lagen om viltvårdsområden, skulle finnas kvar i lagen om fiskevårdsområden. Det föreslogs att fiskevårdsområdesföreningarna, efter anmälan till Fiskeriverket eller länsstyrelsen, skulle kunna få sina regler införda i föreskrifter som meddelas av myndigheten i fråga. Straffbestämmelsen i 30 § skulle därför ändras så att den avsåg brott mot de regler som enligt stadgarna och fiskestämmans beslut gäller för fisket inom området och som, efter anmälan till den myndighet regeringen föreskriver införts i författningssamling, om inte gärningen är belagd med straff i annan lag eller författning.

Utredningen föreslog slutligen att den vars rätt berörs ska få överklaga ett beslut av en fiskestämman eller av fiskevårdsområdesföreningens styrelse om det gått honom eller henne emot, oavsett om denne är medlem i föreningen eller inte. Dessutom föreslog utredningen att länsstyrelsen och domstolarna inte bara skulle pröva beslutets laglighet utan också dess lämplighet, detta för att nå upp till Europakonventions krav på en opartisk prövning av tvister om existerande rättigheter och deras innehåll. Enligt Europadomstolens praxis krävs nämligen att domstolen ska vara behörig att bedöma saken i hela dess vidd. Detta krav anses inte uppfyllt om domstolen endast tillåts göra en inskränkt laglighetsprövning som utesluter faktabedömning och bevisvärdering.

Utredningens slutsatser och förslag remissbehandlades. Förslagen har dock inte lett till några ändringar.

2.6 Länsstyrelsernas rapport Situationen och utvecklingen av bildandet av fiskevårdsområden i Sverige (dnr Jo2006/2401)

Länsstyrelserna gavs i 2006 års regleringsbrev i uppdrag att gemensamt redovisa situationen och utvecklingen av bildandet av fiskevårdsområden i Sverige. Uppdraget var formulerat enligt följande.

Länsstyrelserna skall gemensamt redovisa situationen och utvecklingen vad avser bildandet av fiskevårdsområden i Sverige. Redovisningen skall innehålla antal idag bildade fiskevårdsområden samt kvarvarande vattenområden som länsstyrelserna anser vara i behov av en förvaltning, men som förvaltning saknas för. Även behovet av utbildning i form av exempelvis sammanslagning skall redovisas. Områdena skall delas in i enskilt vatten på södra ostkusten och i de stora sjöarna som omfattas av reformen om fritt handredskapsfiske samt i övriga inlandsvatten. En översiktlig bedömning av kostnaden för bildande av fiskevårdsområde för respektive vattenområde skall också göras. Vidare skall de problem redovisas som föreligger för bildande av de fiskevårdsområden som länsstyrelserna anser att det finns behov av. Länsstyrelserna skall också föreslå åtgärder för att underlätta bildandet av fiskevårdsområden för kvarvarande intressanta vatten. Länsstyrelsen i Stockholms län skall samordna arbetet och redovisa detta i en gemensam rapport till regeringen (Jordbruksdepartementet) senast den 29 september 2006.

Av rapporten framgår sammanfattningsvis följande.

År 2006 fanns det 2002 fiskevårdsområden i landet. 1949 av dessa områden fanns i inlandsvatten där handredskapsfisket inte är fritt. Längst ostkusten fanns 45 områden, vara 31 i Stockholms skärgård. I de stora sjöarna, Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön fanns åtta områden.

Enligt länsstyrelserna har lagen om fiskevårdsområden fungerat väl. Syftet med bildandet bedöms vara väl uppfyllt och fiskevårdsområdesföreningarna har överlag en väl fungerande utformning. Förvaltningen inom fiskevårdsområdena bidrar till en god förvaltning inom stora delar av landets enskilda fiskevatten i inlandet.

Enligt länsstyrelsernas bedömning fanns det behov av ytterligare 200 fiskevårdsområden i inlandsvatten. Därutöver fanns behov av hopslagning av ca 50 redan befintliga områden. Kostnaderna för dessa nybildningar och hopslagningar beräknades uppgå till ca 30 miljoner kr.

Länsstyrelserna bedömde behovet av nya fiskevårdsområden längs ostkusten och i de stora sjöarna som litet. Generellt sett var

intresset för att bilda fiskevårdsområden hos de enskilda fiskerättsägarna i dessa vatten mycket begränsat. En grundläggande anledning var att det finns en relativt omfattande frifiskerätt i dessa vattenområden samt att föreskiftsrätten åligger Fiskeriverket. Länsstyrelserna framhöll dock att förutsättningarna gjorde bedömningen av det faktiska behovet av fiskevårdsområden svår.

För att underlätta bildande av fiskevårdsområden och förbättra fiskevården inom befintliga områden föreslog länsstyrelserna att innehållet i 2, 6 och 26 §§ lagen om fiskevårdsområden till viss del skulle ändras. Bestämmelsen i 2 § på så sätt att statliga vatten ovan odlingsgränsen skulle kunna ingå i fiskevårdsområden under förutsättning att det även finns enskilda, privata, fiskerättsägare i vattnen. Bestämmelsen i 6 § på så sätt att möjligheten till bildande av fiskevårdsområden i vattenområden med riksintressanta arter och stammar skulle ökas. Ändringen skulle även medföra att bildandebeslutet i dessa fall skulle klara en eventuell överprövning. Slutligen skulle 26 § ändras på så sätt att fiskerättsägars och eventuellt fiskevårdsområdesförenings medgivande inte skulle krävas vid anslutning av ett fiske till ett befintligt fiskevårdsområde. Beslutet skulle istället fattas efter omröstning där opinionsvillkoret i 6 § skulle tillämpas. (Ang. opinionsvillkoret, se avsnitt 2.3.3)

För att ytterligare underlätta bildande av fiskevårdsområden föreslog länsstyrelserna att statsbidraget för bildande av fiskevårdsområden skulle förändras och ökas. Kostnaderna för framtagande av fiskerättsförteckningar borde enligt länsstyrelsernas mening alltid erhålla full täckning genom statsbidrag oavsett om fiskevårdsområden bildades. Det fanns en uppenbar samhällsnytta med att klarlägga fiskerättsägarförhållandena även om inte ett fiskevårdsområde bildas, eftersom den moderna vatten- och fiskevården har stora behov att kommunicera med berörda sakägare varav den enskilde fiskerättsägaren är en viktig sådan. Resterande kostnader för bildande av fiskevårdsområden borde enligt länsstyrelserna ersättas till 50–85 procent av statsbidrag.

Slutligen framhöll länsstyrelserna att för det fall regeringen ansåg att länsstyrelserna skall arbeta mera aktivt med bildande av fiskevårdsområden så borde detta utpekats som ett prioriterat område i länsstyrelsernas regleringsbrev.

Rapporten remissbehandlades och flertalet av de remissinstanser som valde att svara ställde sig i huvudsak positiva till länsstyrelsernas förslag. Förslagen har dock inte lett till ändringar i lag.

2.7 Jämförelse mellan lagen om viltvårdsområden och lagen om fiskevårdsområden

Lagen om viltvårdsområden trädde i kraft den 1 januari 2001 och ersatte lagen (1980:894) om jaktvårdsområden. I stort sett alla paragrafer ändrades antingen i sak eller redaktionellt. En anpassning skedde bl.a. till den ändring av reglerna i egendomsskyddet i 2 kap. 18 § RF som trädde i kraft 1995 och till lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, vilken bl.a. innefattar regler om egendomsskydd (se vidare kapitel 4).

Lagen om viltvårdsområden innebär att ett viltvårdsområde kan bildas i syfte att främja viltvården genom en samordning av jakten och andra åtgärder till skydd och stöd för viltet. Fastighetsägarna som ingår i området bildar en viltvårdsområdesförening. För att ett viltvårdsområde ska få bildas krävs att bildandet främjar vården av den eller de vilda arter som samordningen avser och att bildandet är lämpligt med hänsyn till områdets belägenhet och omfattning. För att ett viltvårdsområde ska kunna bildas krävs att fyra femtedelar av fastighetsägarna, som också ska äga fyra femtedelar av marken inom området, är överens om bildandet.

Det är länsstyrelsen som beslutar om bildande av viltvårdsområden, samt om ändring och upplösning av områden. Huvudregeln är att beslut fattas efter att bildandet av viltvårdsområdet utretts vid en förrättning. Även i fråga om ändring och upplösning av område kan länsstyrelsen förordna om förrättning. Upplösning av ett viltvårdsområde p.g.a. att medlemmar inte längre önskar att viltvårdsområdet ska bestå, får dock inte beslutas förrän tre år har förflutit sedan beslutet om bildande vann laga kraft. En viltvårdsområdesförening har rätt att fatta beslut i viltvårdsfrågor med bindande verkan för medlemmarna endast om lagen innehåller en uttrycklig regel om det. Den som bryter mot regler som beslutats med stöd av lagens 23–25 §§ kan stängas av från områdesjakt och gemensamhetsjakt under upp till ett år.

Som framgår av ovan skiljer sig lagen om fiskevårdsområden och lagen om viltvårdsområden till viss del åt. En redovisning av de enligt min mening viktigaste skillnaderna följer nedan.

En skillnad mellan lagen om fiskevårdsområden och lagen om viltvårdsområden är att det i lagen om viltvårdsområden tydligt framgår vad ändamålet med att bilda ett område är, nämligen att främja viltvården genom en samordning av jakten och åtgärder till

skydd och stöd för viltet. En annan skillnad är att lagen om fiskevårdsområden ställer upp opinionsvillkor vid bildande av område, se avsnitt 2.3.3, medan det i lagen om viltvårdsområden krävs att fyra femtedelar av fastighetsägarna, som också ska äga fyra femtedelar av marken inom området, är överens om bildandet. I lagen om fiskevårdsområden stadgas att upplösning av ett fiskevårdsområde inte får ske p.g.a. att medlemmar inte längre önskar att fiskevårdsområdet ska bestå, förrän tio år har förflutit sedan beslutet om bildande vann laga kraft. Motsvarande tid för viltvårdsområden är tre år. Om den som har rätt att fiska inom ett fiskevårdsområde bryter mot de regler som enligt stadgarna eller fiskestämans beslut gäller för fiske inom området kan han dömas till böter, om inte gärningen är belagd med straff enligt annan lag eller författning. Den som bryter mot regler som beslutats med stöd av lagens 23–25 §§ lagen om viltvårdsområden kan istället stängas av från områdesjakt och gemensamhetsjakt under upp till ett år. Länsstyrelsen kan upplösa ett viltvårdsområde om viltvårdsområdesföreningen allvarligt missköter förvaltningen av viltvårdsområdet. Motsvarande bestämmelse saknas i lagen om fiskevårdsområden.

Lagen om viltvårdsområden är väl genomarbetad och bör i många avseenden kunna tjäna som förebild för ändringar i lagen om fiskevårdsområden. Det bör dock hållas i minnet att ägandeformerna för jakt och fiske skiljer sig åt. Inom fisket är det vanligt att fiskevatten innehas gemensamt av många, medan jaktmark oftast ägs ensam av någon eller av några få personer tillsammans.

3 Förordningen om stöd till fiskevården

3.1 Inledning

Enligt direktiven ska utredningen även göra en översyn av de bestämmelser i förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevården som rör fiskevårdsområden. Nedan följer en beskrivning av hur förordningen tillämpas i dag.

3.2 Gällande rätt

Enligt förordningen om stöd till fiskevården får statsbidrag, i mån av tillgång på medel, lämnas till åtgärder som främjar fiskevården, främst i vatten där allmänheten har rätt att fiska. Skälet är att öka allmänhetens tillgång till fiskevattnen. Bidrag får lämnas till kostnader för bildande eller ombildande av fiskevårdsområden. Bidrag får även lämnas till kostnader för fisketillsyn, utsättning av fisk samt kostnader för insatser för att bevara hotade fiskarter och -stammar, biotopvård och annat främjande av den biologiska mångfalden. Bidraget får avse arvode till förrättningsman, kostnader för fiskerättsförteckning, kungörelsekostnader och andra kallelsekostnader. Om det finns särskilda skäl får bidrag också lämnas för andra kostnader. Bidrag lämnas med högst 50 procent av den godkända kostnaden för åtgärden. Om det finns särskilda skäl får bidrag lämnas med ett belopp som motsvarar högst hela den godkända kostnaden. Ett beslut om bidrag får upphävas och bidrag som lämnats ut får återkrävas om bidraget beviljats på grund av oriktig uppgift från bidragstagaren eller om denne bryter mot villkoren för bidraget. Bidrag får inte lämnas, om en åtgärd har påbörjats utan särskilt medgivande innan frågan om bidrag har avgjorts. Frågor om bidrag prövas av Fiskeriverket eller, efter bemyndigande av verket, av länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut enligt för-

ordningen får överklagas hos Fiskeriverket. Verkets beslut får dock inte överklagas.

Enligt uppgift från Fiskeriverket, som samrätt med länsstyrelserna, finns inte några särskilda riktlinjer för tillämpning av förordningen. Enligt Fiskeriverket har dock viss praxis avseende tillämpning av vissa bestämmelser utarbetats.

Som framgår av ovan får bidraget avse arvide till förrättningsman, kostnader för fiskerättsförteckning, kungörelsekostnader och andra kallelsekostnader. Om det finns särskilda skäl får bidrag också lämnas för andra kostnader. Fiskeriverkets praxis har lett till att bidrag har utgått för t.ex. kostnad för lokalhyra, möteskostnader för arbetsgrupper och ersättning för projektledning, dvs. då annan aktör drivit arbetet med att informera och skapa stöd för bildandet av ett fiskevårdsområde.

Som beskrivits ovan får bidrag lämnas med högst 50 procent av den godkända kostnaden för åtgärden, såvida det inte finns särskilda skäl. I så fall får bidrag lämnas med ett belopp som motsvarar högst hela den godkända kostnaden. Enligt Fiskeriverkets praxis har särskilda skäl ansetts föreligga i bl.a. följande fall.

- Nyttoeffekten av åtgärden har i princip uteslutande fallit ut i områden där fisket är fritt för allmänheten och där det därför inte har funnits några privata intressen som varit beredda att satsa pengar.
- Andra medel har saknats för åtgärden, som dessutom har haft stort allmänt intresse.
- Åtgärden har varit en avslutande mindre åtgärd av ett projekt som tidigare år haft en stor medfinansiering från annat håll.
- Projektet har varit av en karaktär där annan finansiering saknats, t.ex. projekt där staten avsätter medel för egna projekt.
- En ideell förening med svag ekonomi har kunnat ges ökat stöd om åtgärden är prioriterad och föreningen lägger ner arbete i projektet.
- Åtgärden har krävt ett mycket snabbt agerande, t.ex. åtgärd för att försöka förhindra spridning/utbrott av kräftpest.

I första hand har alltså åtgärdens effekt för allmänheten bedömts då bidraget uppgått till mer än 50 procent av den godkända kostnaden för åtgärden, men stödmottagarens möjlighet att delta i finansieringen av åtgärden har också vägts in.

4 Fiskevårdsområden – överväganden och förslag

4.1 Inledning

Lagen om fiskevårdsområden fungerar generellt sett bra. Syftet med bildandet är väl uppfyllt och i huvudsak förvaltar fiskevårdsområdesföreningarna sina vattenområden på ett ändamålsenligt sätt.

Enligt direktiven medför dock nuvarande politiska inriktning mot miljöhänsyn att lagen i vissa avseenden behöver ses över och ändras. Lagen behöver anpassas till gällande rätt och den bör på ett tydligare sätt än i dag fokusera på fiskevård. Anpassningen kommer bl.a. att ske genom att jag föreslår att ändamålet med bildande av fiskevårdsområden ska vara just fiskevård och inget annat, jfr. 4.2.

Jag ska vidare undersöka om det går att förenkla reglerna för bildande och förvaltning av fiskevårdsområden. En utgångspunkt för arbetet ska vara utformningen av lag (2000:592) om viltvårdsområden. Vidare ska jag beakta de slutsatser som Utredningens om det fria handredskapsfisket (SOU 2001:82) har kommit fram till rörande fiskevårdsområden. I uppdraget ligger också att ta hänsyn till länsstyrelsernas rapport Situationen och utvecklingen av bildandet av fiskevårdsområden i Sverige (dnr Jo2006/2401). Inledningsvis vill jag peka på att det i viss mån föreligger en motsättning mellan uppdraget att förenkla reglerna för bildandet och förvaltning och att beakta lagen om viltvårdsområde. När lagen om viltvårdsområde ersatte den tidigare lagen om jaktvårdsområden infördes en rad nya bestämmelser med syfte att anpassa lagen till Europakonventionen och grundlagen. Dessa förändringar var nödvändiga för att lagen skulle vara förenlig med grundlagen. Syftet var att öka rättssäkerheten för den enskilde. Motsvarande förändringar har inte skett i lagen om fiskevårdsområden, vilket enligt min mening är helt nödvändigt. I grunden är lagen om fiskevårdsområde en tvångslagstiftning som inkräktar på den enskildes

äganderätt. Hänsyn till det rättsliga skydd som i dag gäller för äganderätten måste alltså tas för att ingrepp ska få ske.

Från något håll har påståtts att man genom att höja rättsskyddet för den enskilde försvårar bildandet av fiskevårdsområden. Min slutsats är dock att ett förstärkt rättsskydd i grunden gynnar samarbetet i fiskevårdsområden. Eftersom det förstärkta rättsskyddet utgör ett grundlagskrav är det också i sig nödvändigt, eftersom lagen annars inte kommer att vara förenlig med grundlagen. Min utgångspunkt kommer därför i största möjliga utsträckning vara att höja rättssäkerheten för den enskilde utan att i onödan försvåra bildandet och förvaltandet av fiskevårdsområden. Det är i huvudsak följande tre förändringar som måste ske:

1. Ändringen av 2 kap. 18 § regeringsformen år 1995 och införandet av Europakonventionen i svensk rätt samma år, medför med hänsyn till bestämmelserna om skydd för äganderätten att lagens regler om fiskevårdsområdets bildande, organisation och bestånd måste ses över. Den enskilde fiskerättsägarens intresse måste vägas mot allmänhetens intresse och nytta av att det i fiskevårdsområdena bedrivs fiskevård. Mina överväganden och förslag i denna del redovisas i avsnitten 4.2–4.8.
2. Eftersom sanktionsbestämmelsen i 30 § står i strid med grundlagens regler om normgivning måste bestämmelsen ändras eller upphävas. Det är inte acceptabelt att ett enskilt rättssubjekt bestämmer vilka gärningar som ska vara straffbelagda även om det bara är i ett begränsat område. Denna fråga är dock komplicerad och kommer att kräva en rad överväganden. Det är viktigt att hitta en lösning som ger fiskevårdsområdesföreningarna möjlighet att utöva en effektiv tillsyn inom fiskevårdsområdet, utan att systemet blir komplicerat och skapar byråkrati. I dag upplever nämligen många föreningar att överträdelser av de regler som gäller inom området inte i tillräcklig grad beivras av samhället. Problematiken och samt överväganden och förslag i denna del kommer närmare att redovisas under avsnitt 4.9.
3. Vid överklagande av en fiskevårdsområdesförenings beslut prövar länsstyrelsen och domstol i dag endast om fiskevårdsområdesföreningarnas beslut är lagliga. Detta strider mot artikel 6 i Europakonventionen. En domstol ska enligt konventionen inte bara ha rätt att pröva ett besluts laglighet utan ska också tillåtas bedöma fakta och värdera bevis. Därför måste

överprövning av ett beslut från fiskevårdsområdesförening i framtiden även omfatta om beslutet är lämpligt. Vidare uppstår problem när en fiskevårdsområdesförenings beslut angår en person som inte är medlem i föreningen, eftersom lagen inte ger denne rätt att överklaga beslutet. Kretsen av klagoberättigade bör därför utvidgas. Jag återkommer till detta i avsnitt 4.10.

Enligt direktiven ska jag även överväga behovet av och möjligheterna till fördelning mellan medlemmarna av ett ekonomisk överskott från fiskevårdsområden. När det gäller fördelning mellan medlemmarna av ett eventuellt ekonomiskt överskott i fiskevårdsområdesföreningen ger lagen om fiskevårdsområden möjlighet till det. Det skatterättsliga systemet är dock svårhanterligt. En fiskevårdsområdesförening är nämligen en rättighetssamfällighet som är delägarförvaltd. En delägarförvaltd samfällighet är inget eget inkomstskattesubjekt. Det innebär att det är fiskerättsägarna som i sin inkomstdeklaration ska ta upp sin andel av föreningens inkomster och utgifter. Beskattning sker utifrån det andelstal respektive fastighet har i föreningen. Beskattningen för var och en av fiskerättsägarna avgörs av vilken kategori av fastighet som fiskerätten tillhör; privatbostadsfastighet, näringsfastighet eller ett privatbostadsföretag. Beskattning ska för jordbruks- och skogsägares del ske i inkomstslaget näringsverksamhet. För ägare av enbart privatbostadsfastighet eller privatbostadsföretag sker beskattning i inkomstslaget kapital. Om beloppet understiger 600 kr är det dock skattefritt.

Det är från fiskevårdsområdesföreningen som fiskerättsägare ska få de uppgifter han behöver för sin deklaration. En fiskevårdsområdesförening är endast bokföringsskyldig enligt Bokföringslagen (1999:1078) om föreningen bedriver näringsverksamhet, om värdet av föreningens tillgångar överstiger 1,5 miljoner eller om föreningen är moderföretag i en koncern. En samfällighet som inte är bokföringsskyldig ska dock upprätta en företeckning över inkomster och utgifter. I de fall föreningen driver ekonomisk verksamhet, t.ex. försäljning av fiskekort, kan föreningens verksamhet bli att betrakta som näringsverksamhet, varpå bokföringsskyldighet inträder. Bokföringsskyldighet omfattar då föreningens hela verksamhet och inte enbart själva näringsverksamheten. Ur redovisningssynpunkt bedriver många fiskevårdsområdesföreningar näringsverksamhet. Ur momssynpunkt anses däremot normalt inte en fiskevårdsområdesförening bedriva någon yrkesmässig verksamhet. Det betyder att föreningens tillhandahållande av varor och tjänster inte anses som omsättning i yrkesmässig

verksamhet. Föreningen får därför inte lyfta ingående moms. För det fall föreningen har rätt att lyfta moms gäller att fiskerättsägare, som har en näringsfastighet, ska redovisa sin del av föreningens moms i den egna deklARATIONEN. (Redovisningen av det skatterättsliga systemet är hämtad ur "Samfälligheter – skatter", Jan Antonsson och Urban Rydin, Tholin & Larssons förlag 2008).

Som framgår av ovan är beskattningsreglerna vid fördelning av ekonomiskt överskott mellan fiskevårdsområdesföreningens medlemmarna mycket detaljrika och komplicerade. Beskattningen sker dessutom inom olika inkomstslag beroende av vilken typ av fastighet som fiskerätten tillhör. Det synes även saknas rätt för föreningen att fondera pengar eftersom föreningens inkomster och utgifter ska deklarerar hos respektive fiskerättsägare. Regleringen i detta avseende riskerar att hämma kostsamma fiskevårdande insatser, trots att de är nödvändiga. I många fiskerättsområdesföreningar är dessutom inte fiskerättsägarnas respektive andel utredd, vilket gör det mycket svårt för den enskilde att veta vad han ska deklarerar. Det kan alltså konstateras att det i sammanhanget finns behov av en enklare och mindre detaljerad skattereglering. I vissa delar behöver reglerna även ändamålsanpassas, t.ex. föreligger behov hos föreningarna av att kunna fondera pengar för framtida investeringar.

Bestämmelserna om beskattning av utdelade medel till medlemmarna från fiskevårdsområdesföreningarna finns inte i lagen om fiskevårdsområden, utan ingår i övrig skattereglering för samfälligheter. Problemen med skatteregleringen är alltså i många fall gemensamma för samfällighetsföreningar inom skilda områden, t.ex. för gemensamhetsanläggningar och enskilda vägar. Att utarbeta skatteregler som endast omfattar fiskevårdsområdesföreningar är enligt min mening inte lämpligt. En översyn av skattelagstiftningen i detta avseende skulle endast till en mindre del komma att omfatta lagen om fiskevårdsområden. Det skulle resultera i att en sådan översyn av hela detta område i skattelagstiftningen inom denna utredning skulle ta allt för stor andel av resurserna i anspråk i förhållande till övriga frågor som utredningen har att se över. Likaså skulle en sådan utredning bara till den del som omfattar lagen om fiskevårdsområden ha stöd av mina direktiv. Jag föreslår därför att hela lagstiftningen rörande beskattning av samfälligheter ses över i särskild ordning.

Slutligen ska nämnas att hela lagen om fiskevårdsområden behöver ses över både språkligt och redaktionellt.

4.2 Allmänna bestämmelser

Utredningens förslag: Möjligheten att bilda fiskevårdsområden i syfte att främja fiskerättsinnehavarnas gemensamma intressen tas bort. Fiskevårdsområden ska i framtiden bildas i syfte att främja fiskevården.

Enligt 1 § lagen om fiskevårdsområden kan ett fiskevårdsområde bildas i syfte att samordna fiskets bedrivande och fiskevården och främja fiskerättsinnehavarnas gemensamma intressen. Syftet med gällande lag om fiskevårdsområde är att främja ett ändamålsenligt nyttjande av fisket och möjliggöra en god fiskevård, samt att ge allmänheten ökat tillträde till fiske på enskilt vatten, se avsnitt 2.3.2. Det har ansetts angeläget att så långt som möjligt undanröja de hinder mot rationellt fiske och övrig fiskevård som en uppdelning av det enskilda fisket på många delägare innebär. Det finns därför behov av en effektiv samverkan mellan fiskerättsägarna.

Den inledande bestämmelsen i lagen om fiskevårdsområden ska vara vägledande för den verksamhet som en fiskevårdsområdesförening ska driva och främja. För att tydligare visa på att det är fiskevårdsintresset som ska vara det avgörande för verksamheten inom fiskevårdsområden förslår jag att syftet att främja fiskerättsinnehavarnas gemensamma intressen tas bort ur paragrafen. Detta är nödvändigt eftersom syftet står i strid med grundlagens bestämmelser om egendomsskydd.

Genom 2 kap. regeringsformen (RF) och Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har Sveriges medborgare ett relativt noga preciserat rättsskydd. En rättighet som omfattas av både RF och Europakonventionen är skyddet för den enskildes egendom. I RF finns bestämmelsen om egendomsskydd i 2 kap. 18 §.

Som nämnts tidigare ändrades 2 kap. 18 § RF år 1995, vilket medfört ett förstärkt egendomsskydd mot vissa typer av rådighetsinskränkningar. Förändringen skedde till följd av att Europakonventionen infördes i svensk rätt samma år. Ändringarna innebär bl.a. att en medborgare bara kan tvingas tåla rådandeinskränkningar i sin äganderätt när det krävs för att tillgodose **angelägna allmänna intressen**. Med angelägna allmänna intressen avses att "skydda något från samhällets synpunkt skyddsvärt intresse" och att tillåtna inskränkningar i varje fall måste röra något som tar sikte på vissa intressen som

nämnts i kommittéförslaget: säkerhets-, hälsovårds- och arbetarskyddsintressen samt frågor om näringsidkarens kompetens eller ekonomiska förhållanden. I kommitténs betänkande nämns också bl.a. miljöhänsyn (prop. 1993/94:117 s. 16, 48 f, jfr SOU 1993:40 A s. 118, Konstitutionsutskottet hade inget att tillägga som här är av intresse, se 1993/94:KU 24 s. 29 och 34 f.).

Min slutsats av det anförda är att miljöhänsyn alltså kan utgöra sådana angelägna allmänna intressen som kan tillåta rådighetsinskränkningar. Fiskevårdsskäl ligger enligt min mening mycket nära miljöhänsyn. Jag menar därför att fiskevårdsskäl utgör skäl för att motivera inskränkningar i den enskildes rådighet över sin äganderätt.

När det gäller fiskevårdsområden medför detta att domstolar och andra prövande myndigheter i det enskilda fallet måste ta ställning till om ett angeläget allmänt intresse tillgodoses genom möjligheten att mot en fiskerättsägares vilja bilda fiskevårdsområde inom vilket det kan beslutas om hur fisket och fiskevården ska bedrivas. Europakonventionens införande har också inneburit att den s.k. proportionalitetsprincipen numera ska beaktas av prövande myndigheter och domstolar. Principen innebär att vid prövning av frågan om en åtgärd vidtagits i allmänt intresse ingår att avgöra om det skett en rimlig avvägning mellan det enskilda och det allmänna intresset, eller med andra ord om åtgärden varit proportionerlig. Det måste alltså finnas en balans mellan vad det allmänna vinner och vad den enskilde förlorar på grund av inskränkningen.

När det gäller fiskevårdsområden är det enbart fiskevård som utgör ett angeläget allmänt intresse och inte fiskerättsinnehavarnas gemensamma intressen. Det ska därför, enligt min mening, inte vara möjligt att tvinga in fiskerättsägare i fiskevårdsområdesföreningar, där de bl.a. behöver tåla inskränkningar i sin fiskerätt och att andra fiskar på deras vatten, i syfte att ”främja fiskerättsinnehavarnas gemensamma intressen”.

Från något håll har, som anförts redan i 4.1, hävdats att denna förändring skulle försvåra bildandet av fiskevårdsområden. Jag menar dock att förändringen, som har tillkommit för att lagen ska vara förenlig med grundlagen, i praktiken inte innebär någon större förändring. Främjande av fiskevård kan ju indirekt komma att främja fiskerättsinnehavarnas gemensamma intressen, eftersom välvårdade fiskevårdsområden har hög attraktionskraft hos fiskande. Detta får dock inte vara det primära syftet med bildandet av fiskevårdsområdet. Därtill kommer att en rättssäker inskränkning i äganderätten i grunden bör gynna ett välfungerande samarbete.

Fiskevård är ett begrepp som kan definieras på olika sätt. I Utvärderingen av det fria handredskapsfisket (SOU 2001:82) definierades fiskevård som åtgärder som syftar till att öka eller bibehålla fiskets avkastning eller motverka skador på fiskebeståndet (se SOU 2001:82 s. 65 f.). Jag anser att denna definition är en bra utgångspunkt när det gäller vad som kan vara fiskevård, men att begreppet fiskevård även kan omfatta andra åtgärder. Enligt min mening kan vad som kan utgöra fiskevård utvecklas och förändras med tiden. Av förarbetena till gällande bestämmelse framgår att fiskevård kan utövas dels genom direkta åtgärder, dels genom indirekta åtgärder såsom bestämmelser om fiskets vård och bedrivande (se prop. 1980/81:153 s. 18 f.). Det finns enligt min mening inte skäl att närmare bestämma begreppets innehåll. Fiskevård kan exempelvis avse insatser för att bevara hotade fiskarter, utsättning av fisk, återställande eller förbättrande av vattenmiljö, regler för fiskets bedrivande, fisketillsyn och åtgärder som främjar den biologiska mångfalden. Denna uppräkningslista är på intet sätt uttömmande vilket gör att även andra åtgärder kan falla inom begreppet fiskevård.

Det ska i detta sammanhang särskilt påpekas att skälet att ta bort möjligheten att bilda fiskevårdsområden i syfte att främja fiskerättsinnehavarnas gemensamma intressen endast utgör en nödvändig anpassning till RF:s och Europakonventionens regler om skydd för äganderätten. Avsikten med ändringen är alltså inte att begränsa allmänhetens tillträde till fiskevattnen. Ett allsidigt bedrivet fiske är normalt den bästa fiskevården och allmänhetens fiske är en del i en god fiskevård. Alltså kan även åtgärder som ger allmänheten tillträde till fiskevattnen utgöra fiskevård.

De djur som omfattas av lagen är inte bara fisk utan även vattenlevande blöt- och kräftdjur. Detta bör enligt min mening framgå av lagen. Definitionen är hämtad från fiskelagen (se vidare prop. 1992/93:232 om fiskelag m.m. s. 17).

Utredningens förslag: Länsstyrelsen ska i samband med att myndigheten beslutar om bildande av fiskevårdsområde pröva såväl lagligheten som lämpligheten av stadgarna för fiskevårdsområdesföreningen i de avseenden som framgår av den ändrade lagens 16 §.

I dag har länsstyrelsen att vid beslut om bildande av fiskevårdsområde pröva om de stadgar föreningen föreslås ha är lagenliga. Länsstyrelsen har däremot inte rätt att pröva om stadgarna är lämp-

liga. Detta förfarande överensstämmer inte med de krav Europakonventionen ställer upp för prövning av tvister.

Artikel 6 i Europakonventionen garanterar rätten till en opartisk prövning av tvister om existerande rättigheter och deras innehåll. Enligt praxis från domstolen är artikel 6 tillämplig på tvister som rör eller påverkar äganderättsförhållanden. En domstol ska enligt konventionen inte bara ha rätt att pröva ett besluts laglighet utan ska också tillåtas bedöma fakta och värdera bevis. Detta krav anses inte uppfyllt om domstolen bara har befogenhet att göra en inskränkt laglighetsprövning, vilken utesluter faktabedömning och bevisvärdering. Därför bör länsstyrelsen pröva fiskevårdsområdesföreningens stadgars lämplighet innan de fastställs, vilket bör framgå i lagen. Jag föreslår därför att lagen ska innehålla detta moment. De stadgebestämmelser som länsstyrelsen har att fastställa är grunderna för fiskets utnyttjande och för fiskevården, däribland fråga om föreningens verksamhet ska vara begränsad till fiske med vissa redskap eller till fiske efter vissa arter, grunderna för uttaxering från medlemmarna, om sådan ska kunna ske och de riktlinjer i övrigt som ska gälla för föreningens verksamhet. Vad fiskevårdsområdesföreningens stadgar måste innehålla framgår av den ändrade lagens 16 §.

Bestämmelsen om att det är länsstyrelsen som fattar beslut om bildande av fiskevårdsområde bör enligt min mening följdenligt komma före bestämmelsen om medlemskap i fiskevårdsområdesföreningen.

4.3 Villkor för bildande

Utredningens förslag: Som villkor för att fiskevårdsområde ska få bildas ska det krävas att bildandet främjar fiskevården.
--

För att än tydligare visa på att det är fiskevårdsintresset som ska vara det avgörande för verksamheten inom fiskevårdsområden föreslår jag att det för att ett fiskevårdsområde ska få bildas ska krävas att bildandet främjar fiskevården. Skälet är att medborgare i enlighet med RF och Europakonventionen bara kan tvingas tåla rådighetsinskränkningar i sin äganderätt när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen, se vidare under 4.2. Fiskevård utgör ett sådant intressen. Länsstyrelsen ska därför kunna vägra

bildande av fiskevårdsområde för det fall stadgarna skulle innehålla bestämmelser som inte kan anses främja fiskevården.

För en ändamålsenlig och rationell fiskevård krävs i de flesta fall samverkan mellan fiskerättsägarna. Fiskevård kan t.ex. främjas genom ett allsidigt och väl avvägt fiske och biotopvård samt utplantering av fisk. Det är dock viktigt att det i fiskevårdsområdet undersöks om de fiskevårdande åtgärder som planeras är behövliga innan de vidtas och att resultatet av vidtagna åtgärder följs upp och utvärderas. Detta för att uppnå en effektiv fiskevård. En bra fiskevård och ett ändamålsenligt nyttjande av fisket innebär i de flesta fall att allmänheten eller en vidare krets av fiskeintresserade bör ges tillfälle att nyttja fisket. Den föreslagna kravet på att bildandet ska främja fiskevården syftar alltså inte till att inskränka allmänhetens tillträde till fiske.

Kravet att ett fiskevårdsområde ska få bildas om det är lämpligt med hänsyn till vattenområdets och fiskets beskaffenhet och omfattning samt förhållandena i övrigt, bör fortsättningsvis gälla oförändrat.

Bestämmelsen om de objektiva förutsättningarna som måste föreligga för att ett fiskevårdsområde ska få bildas bör enligt min mening logiskt komma före bestämmelsen om när ett fiskevårdsområde enligt fiskerättsägarnas vilja får bildas.

Utredningens förslag: Opinionsvillkoret ska fortfarande tillämpas vid prövning av om ett fiskevårdsområde ska bildas.

För bildande av fiskevårdsområde krävs enligt gällande rätt att bildandet är lämpligt med hänsyn till vattenområdets och fiskets beskaffenhet och omfattning samt förhållandena i övrigt. Jag har dessutom föreslagit att det ska krävas att bildandet främjar fiskevården. Samma krav gäller oavsett om fiskevattenägarna är överens om bildandet eller inte.

Ändringen av reglerna om egendomsskyddet i 2 kap. 18 § RF år 1995 innebar bl.a. att inte bara expropriation och liknande förfoganden utan också inskränkningar i rätten att använda mark och byggnad omfattas av grundlagsskyddet. Genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna införlivades nämnda konvention med svensk rätt. Konventionen innefattar bl.a. bestämmelser om egendomsskydd.

Enligt RF:s och Europakonventionen kan en medborgare bara tvingas tåla rådighetsinskränkningar i sin äganderätt när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. I motiven till ändringen av egendomsskyddet i RF (SOU 1993:40 avsnitt 3.5) konstaterades att då gällande lagstiftning som medgav ingrepp i annans egendom av det slag som reglerades i bestämmelsen kan anses uppfylla det uppställda kvalifikationskravet. Mot den bakgrunden föreligger enligt min mening inte skäl att ändra bestämmelsen om bildande av fiskevårdsområden med hänvisning till egendomsskyddsaspekter.

Bildande av fiskevårdsområden sker i dag genom prövning med opinionsvillkor, se 2.3.3. Opinionsvillkoret innebär att ett fiskevårdsområde inte får bildas om ägarna av det fiske som det är fråga om mera allmänt motsätter sig bildandet och har beaktansvärda skäl för det. Ett mera allmänt motstånd anses föreligga om fler än hälften av de närvarande motsätter sig bildandet. I första hand bör antalet fiskerättsägare som motsätter sig bildandet beaktas. Dock ska vid denna prövning främst deras mening beaktas, vilkas fiskeutövning påverkas mest av bildandet, vilket framgår direkt av lagen. En fiskerättsägare med de största andelarna i fisket eller som nyttjar fisket för sin försörjning kan därför uppväga en klar majoritet av fiskerättsägare vars fiske påverkas i mycket liten utsträckning.

Erfarenheterna av hur opinionsvillkoret använts har varit goda. Opinionsvillkoret måste anses fullgöra sitt syfte och bör därför behållas. Att återinföra ett preciserat majoritetskrav skulle dessutom med all sannolikhet hämma bildandet av fiskevårdsområden. Ett tidigare gällande majoritetskrav ersattes ju 1981 med opinionsvillkoret i syfte att underlätta bildandet av fiskevårdsområden.

Det krav som Europakonventionen ställer på åtgärders proportionalitet vid inskränkningar av rådigheten i någons äganderätt medför däremot att det vid prövning av om ett fiskevårdsområde ska bildas ska ske en prövning av åtgärdens proportionalitet. Det måste alltså alltid ske en rimlig avvägning mellan det enskilda och det allmänna intresset.

Utredningens förslag: Det ska av lagtexten framgå att fiskevattenägare, oavsett om han äger en eller flera fastigheter med tillhörande fiskevatten, har en röst. Dessutom bör det framgå att personer som äger en fastighet med samäganderätt har en röst tillsammans.
--

När en fiskevattenägare röstar i frågor om bildande och upplösning av ett fiskevårdsområde gäller i dag att varje fiskevattenägare, oavsett om han äger en eller flera fastigheter med tillhörande fiskevatten, har en röst. Jag anser att denna grundläggande bestämmelse klart bör framgå av lagtexten. Vidare bör det framgå att personer som äger en fastighet med samägenderätt har en röst tillsammans. Samtliga delägare är dock medlemmar i fiskevårdsområdesföreningen och har rätt att fiska inom områdets vatten enligt de regler som föreningen bestämmer. Denna huvudregel kan naturligtvis inte tillämpas när fiskevårdsområdet enbart består av en enda fastighets fiske. I sådant fall är huvudregeln att varje delägare i fastigheten har en röst.

4.4 Förfarandet vid bildande

Jag anser att förfarandet vid bildandet av ett fiskevårdsområde i dag i allt väsentligt fungerar bra. Det finns därför, i princip, inte behov av att ändra bestämmelserna härom i sak. Vissa mindre språkliga justeringar bör dock göras. Se vidare lagkommentaren.

Utredningens förslag: Fiskerättsförteckningen ska ersättas med en fiskerättsutredning.

För att rådighetsinskränkningen i äganderätten ska vara proportionerlig anser jag att alla fiskerättsägare vid röstning om ändring av stadgarna ska ha rätt att kräva andelsröstning, se vidare 4.6. För att så ska kunna ske måste ägarnas andel av fisket vara klarlagt. Utgångspunkten ska vara fiskerättsägarens andel av fiskevattnets areal i fiskevårdsområdet. Införande av fiskerättsutredning kan komma att medföra ökade kostnader i samband med bildande av fiskevårdsområde, se vidare avsnitt 6.1. Som redan framhållits är dock ändringen om andelsröstning i frågor där det slutliga avgörandet tillkommer länsstyrelsen när fiskerättsägare så begär, nödvändig för att lagen om fiskevårdsområden inte ska stå i strid med RF:s och Europakonventionens regler om egendomsskydd. Ändringen innebär dock inte att lantmäteriets förfarandet vid utredning av vem som över huvud taget har fiskerätt inom området ska förändras jämfört med i dag. Inte heller innefattar kravet på fiskerättsutredning att de fiskevatten som ingår i fiskevårdsområdet ska viktas mot varandra utifrån vilka delar av vattnet som har det bästa fisket.

Även skatterettsligt sett är respektive fiskerättsägare skyldig att deklarerera sin del av fiskevårdsområdets inkomster och utgifter, vilket innebär att det är nödvändigt för varje delägare att känna till sin andel för att kunna lämna korrekta uppgifter till Skatteverket. Så även i detta avseende är ett klargörande av den enskilde fiskerättsägarens andel nödvändig.

Utredningens förslag: Det första stycket i nuvarande 15 § lagen om fiskevårdsområden ska inte föras över till motsvarande bestämmelse i den ändrade lagen.

Att förutsättningarna för bildande av fiskevårdsområde ska utredas vid förrättning framgår av 12 § i gällande lag. I första stycket 15 § föreskrivs samma förfarande. Samma sak framgår alltså av två olika bestämmelser. Jag föreslår därför att skrivningen ”Vid förrättningen ska förutsättningarna för bildande fiskevårdsområdet utredas” i 15 § inte tas med i motsvarande bestämmelse i den ändrade lagen om fiskevårdsområden.

4.5 Stadgar

Utredningens förslag: En fiskevårdsområdesförening ska fortfarande ha rätt att fatta beslut i frågor som rör den fiskevårdsverksamhet som bedrivs inom området.

Normgivningsmakten fördelas enligt RF mellan riksdagen och regeringen. Med normgivning menas i RF rätten att besluta om rättsregler av olika slag. Det utmärkande för rättsregler är att de är generella bestämmelser som är bindande för både myndigheter och enskilda.

Det är till viss del möjligt dels för riksdagen att överlåta sin normgivningskompetens till i första hand regeringen, dels för regeringen att delegera sin normgivningskompetens till förvaltningsmyndigheter och kommuner. Enligt RF är det däremot inte möjligt att delegera normgivningsmakten till enskilda rättssubjekt, t.ex. föreningar och bolag.

En fråga är om en fiskevårdsområdesförenings stadgar och beslut utgör normgivning, vilket i så fall inte är tillåtet.

I fråga om stadgar och beslut som tillkommer inom ett viltvårdsområde enligt lagen om viltvårdsområden gjorde riksdagen den bedömningen att de har rättsverkningar endast för en bestämd person-

krets och att de inte har den generella karaktär som kännetecknar normgivning (se vidare SOU 2001:82 s. 153 f. samt SOU 1997:91 s. 344 ff.). Det saknas enligt min mening anledning att bedöma en fiskevårdsområdesförenings beslutsbefogenheter enligt lagen om fiskevårdsområden annorlunda än en viltvårdsområdesförenings beslutsbefogenheter enligt lagen om viltvårdsområden. Visserligen kan en fiskevårdsområdesförenings beslut komma att omfatta en vidare krets av personer. Upplåtelse sker ju till många fiskande men begränsas till dem som löst tillträde till området. Rättsverkningarna gäller därför en bestämd personkrets. Dessa regler kan alltså inte jämföras med en allmän föreskrift. Fiskevårdsområdesförenings stadgar och beslut utgör alltså inte otillåten normgivning. Jag förslår därför att fiskevårdsområdesföreningen även i fortsättningen ska ha rätt att fatta beslut i frågor som rör den fiskevårdsverksamhet som bedrivs inom området. Dock strider 30 § lagen om fiskevårdsområden mot RF:s regler om normgivning, eftersom bestämmelsen ger varje fiskevårdsområdesförening behörighet att bestämma vilka regelbrott, utöver gällande fiskelagstiftning, som ska vara straffbara inom deras område. Denna bestämmelse måste därför ändras eller tas bort, se vidare avsnitt 4.9.

De som har del i en fiskevårdsområdesförening är fast bundna till denna sammanslutning. Enskild ägare av fiske som ogillar de beslut som majoriteten fattar kan ju inte dra sig undan beslutet genom att utan vidare utträda ur föreningen. Det är därför viktigt att det i lagen om fiskevårdsområden anges i vilka avseenden föreningen ska ha beslutanderätt över enskilda och villkoren för denna beslutanderätt. Den möjlighet till ingrepp som denna lag ger ska bara utnyttjas i de fall fiskevården kräver det.

Vilka befogenheter en fiskevårdsområdesförening har i dessa avseenden ska redovisas i föreningens stadgar. Enligt min mening måste stadgarna tydligt redovisa det allmänna intresse som motiverar bildandet av en fiskevårdsområdesförening. Vid bildandet ska medlemmarna, genom antagande av stadgar, komma överens om vad föreningen ska verka för och vad föreningen kan tänkas få göra mot t.ex. en fiskerättsägares vilja. Det är väsentligt att det av stadgarna framgår i vilka frågor ingrepp får göras mot enskild. Den enskilde ska, vid övervägandet om han eller hon ska uttala sig för eller emot en samverkan, veta i vilka frågor beslutanderätten överlämnas till fiskevårdsområdesföreningen.

4.6 Organisation

Utredningens förslag: Vid omröstning på fiskestämman i frågor där det slutliga avgörandet tillkommer länsstyrelsen ska ägare av fisket alltid kunna begära att röstning sker efter andel av fisket inom fiskevårdsområdet.

Vad avser beslut om ändring av föreningens stadgar gäller i dag att majoritetskravet baseras på den majoritet som gäller vid bildandet av ett fiskevårdsområde, dvs. det s.k. opinionsvillkoret. Som nämnts ovan kan enligt RF och Europakonventionen medborgare bara tvingas tåla rådighetsinskränkningar i sin äganderätt när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Som vidare nämnts utgör fiskevård ett sådant intresse.

Även om de äganderättsinskränkningar som bildandet av ett fiskevårdsområde medför får ske med hänsyn till att fiskevård är ett angeläget intresse, menar jag att de omröstningsregler som gäller på fiskestämman inte är helt tillfredställande. Idag är huvudregeln att en medlem har en röst oavsett hur många fastigheter med tillhörande fiskerätt han äger och oavsett hur stor andel av fisket han äger. Det är nämligen, enligt min mening, inte lämpligt att helt bortse från fiskets andel vid omröstning på fiskestämman i frågor där det slutliga avgörandet tillkommer länsstyrelsen. De frågor som avses är t.ex. grunderna för fiskets utnyttjande och för fiskevården samt grunderna för eventuell uttaxering från medlemmarna. Dessa frågor är av så ingripande karaktär att det inte är godtagbart att alla fiskerättsägare likställs oavsett hur stor andel av fiskevårdsområdet de äger, så vida de inte samtycker härtill. Jag föreslår därför att en fiskerättsinnehavare i dessa frågor alltid ska kunna begära att röstning ska ske efter delaktighet, dvs. röstetal ska baseras på andel i fisket. Detta oavsett vad som står i stadgarna. Utgångspunkten ska vara fiskerättsägarnas andel av fiskevattnets areal i fiskevårdsområdet.

Denna ändring medför att ägare av stor andel av fisket tillförsäkras visst inflytande i fiskevårdsområdet, vilket enligt min mening kan medföra ökat intresset för bildande av fiskevårdsområden. Större ägare av fiske har i vissa fall motsatt sig bildande av fiskevårdsområde, eftersom de befarat att deras inflytande över fisket radikalt kan komma att minska. Jag utgår från att ändringen kommer att leda till att motståndet mot att bilda fiskevårdsområden minskar.

Röstning efter delaktighet medför dock att den fiskerättsförteckning som i dag upprättas är otillräcklig. Istället måste en fiskerättsutredning göras. Skillnaden mellan en fiskerättsförteckning och en fiskerättsutredning är att av utredningen framgår varje medlems andel av fisket i fiskevårdsområdet, medan det av förteckningen endast framgår vem som har fiskerätt. Innan nu gällande bestämmelse om upprättande av fiskerättsförteckning upprättades mycket detaljerade fiskerättsutredningar, där även kvaliteten på fisket inom andelen viktades. Dessa utredningar var mycket kostsamma, vilket ledde till att det enklare förfarandet med förteckningar infördes. Den utredning till följd av den av mig nu förslagna ändringen ska inte vara så detaljerad, utan ska klarlägga vem som har fiske rätt och hur stor andel av fisket inom fiskevårdsområdet denne kommer att ha.

Om fiskerättsägarnas andel av fiskevattenområdet inte klarlagts i samband med att fiskevårdsområdet bildades ska föreningen vidta sådan utredning.

Utredningens förslag: Det ska vid röstning klart framgå av lagen att medlem inte får rösta för mer än 20 procent av det på fiskestämman företrädda röstetalet oavsett om medlemmen röstar för egen del eller för andra genom insamlade fullmakter. Orden *för egen del* ska tas bort i motsvarande bestämmelse i den ändrade lagen.

I fråga om rösträtt och beslut på föreningsstämma gäller i dag den begränsningen att ingen får *för egen del* rösta för mer än en femtedel av det på stämman företrädda röstetalet. Enligt min mening kan bestämmelsens utformning medföra en viss osäkerhet om regeln gäller endast i det fallet röstetalet beräknas efter fiskets andel eller om regeln också omfattar även det fallet att någon röstar med fullmakter från andra medlemmar. Regeln omfattar båda fallen, detta för att hindra att någon samlar in fullmakter i sådan utsträckning att han eller hon får majoritet på stämman. För att undanröja denna oklarhet föreslår jag att *för egen del* tas bort.

Skälet till att ingen får rösta för mer än en femtedel av det på stämman företrädda röstetalet är alltså att förhindra att någon ensam dikterar villkoren för fiskevårdsområdet och dess förening. Vid omröstning med graderade röstetal innebär bestämmelsen att en fiskerättsinnehavare med mycket stort andelstal får sin rösträtt begränsad till en femtedel av det på stämman företrädda röstetalet.

Det hindrar även medlemmar från att samla in fullmakter i sådan utsträckning att han ensam får majoritet på stämman. Bestämmelsen fyller sitt syfte väl och ger enligt min mening ett rimligt minoritetsskydd.

Utredningens förslag: För att ett beslut om ändring av stadgarna ska vara giltigt ska det krävas att ändringsförslaget funnits med i kallelsen till fiskestämman.

Det är viktigt att alla fiskevårdsområdesföreningens medlemmar är medvetna om att stadgeändring kommer att föreslås på fiskestämman. För att samtliga medlemmar ska känna till att beslut om eventuell stadgeändring ska fattas på stämman är det därför motiverat att ändringsförslaget finns med i kallelsen till fiskestämman. På så sätt tillförsäkras medlemmarna information om denna viktiga fråga. Dessutom ges medlemmarna på detta sätt tid att fundera över den föreslagna ändringen och riskerar inte att bli överrumplade på fiskestämman. Kanske kan även sådan information öka deltagandet och engagemanget på fiskestämman. Därför föreslår jag att det som ett krav för att ett beslut om stadgeändring ska vara giltigt även ska krävas att ändringsförslaget funnits med i kallelsen till fiskestämman.

4.7 Verksamheten

Utredningens förslag: Det införs en ny bestämmelse som anger att fiskevårdsområdesförening inte får bedriva verksamhet som är främmande för det ändamål som fiskevårdsområdet ska tillgodose. Vidare ska beslut med stöd av lagen inte få vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom den berörda delen av fastigheten inom området.

En fiskevårdsområdesförening inrymmer dels en föreningsstämma, fiskestämman, där en majoritet av medlemmarna kan fatta beslut som är bindande för minoriteten, dels en styrelse med uppgift att handha den löpande förvaltningen och verkställa medlemmarnas beslut. Utåt har organisationen ställning som juridisk person och kan alltså självständigt ingå förbindelser och förvärva rättigheter. En fiskevårdsområdesförening är dock vanligtvis inte behörig att

företräda sina medlemmar i tvister i domstol, om inte den enskilde medlemmen lämnat fiskevårdsområdesföreningen fullmakt att företräda den (se NJA 1979 s. 541). Lagen om fiskevårdsområden är i grunden en tvångslagstiftning. Att genom en sådan reglering ge en förening rätt att föra medlemmarnas talan i domstol anser jag vara allt för långtgående. Det finns därför enligt min mening ingen anledning att ändra på detta förhållande.

Ändamålet med att bilda ett fiskevårdsområde är, som nämnts tidigare, att gemensamt för flera fastigheter samordna fiskets bedrivande och de övriga åtgärder inom området till skydd och stöd för fisk samt vattenlevande blöt- och kräftdjur, som behövs för att främja fiskevården. Det är detta ändamål som motiverar bildandet och som är vägledande för om en viss förvaltningsåtgärd är förenlig med den verksamhet som föreningen ska bedriva. Ändamålet anger alltså ramen för fiskevårdsområdesföreningens verksamhet och gränserna för dess befogenheter. Ett fiskevårdsområde får alltså inte bildas varken för att bedriva kommersiell verksamhet som ligger utanför själva fiskevården eller för att skydda andra djur t.ex. fåglar.

Intresset av en ändamålsenlig förvaltning kan många gånger komma i konflikt med enskilda intressen av olika slag. En fastighetsägare med tillhörande fiske som ingår i ett fiskevårdsområde är dock fast bunden till denna sammanslutning. Fiskerättsägare som ogillar ett beslut kan alltså inte dra sig undan ett beslut genom att t.ex. utträda ur fiskevårdsområdet eller dess förening. En fiskevårdsområdesförening ska därför endast ha beslutanderätt i frågor där det föreligger en klar balans mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar. Detta är helt i linje med RF:s och Europakonventionens skyddsregler. Det är varken rimligt eller lämpligt att en fiskevårdsområdesförening ska göra avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen, dvs. tillämpa proportionalitetsprincipen. Jag föreslår därför att det i en ny bestämmelse uttryckligen anges att föreningen inte får driva verksamhet som är främmande för det ändamål som fiskevårdsområdet ska tillgodose. En områdesföreningens ändamål är att förvalta det område för vilket det bildats. Förvaltningen ska tillgodose medlemmarnas gemensamma bästa men även beakta varje medlems enskilda intressen i skälig omfattning. (Jfr 18 och 19 §§ lagen om förvaltning av samfälligheter). Genom den nya bestämmelsen framhålls syftet med bildande av fiskevårdsområde samtidigt som fiskevårdsområdesföreningens handlingsutrymme klargörs. Områdets ändamål sätter alltså gränserna för föreningens verksamhet och dess befogenheter.

I lagen om fiskevårdsområden finns inte någon bestämmelse som ger fiskerättsägare rätt till kompensation för vad de kan behöva tåla i form av ingripande rådhetsinskränkningar inom ett fiskevårdsområde. En dylik bestämmelse skulle dock kräva ingående överväganden bl.a. rörande vem som skulle kompensera den drabbade. Jag kan dock inte finna att det syfte som lagen om fiskevårdsområden ska främja är så starkt att den enskilde utan gottgörelse ska tåla stora ekonomiska uppoffringar i det allmännas intresse. I lagen bör därför införas en bestämmelse av vilken det framgår att beslut med stöd av lagen inte får vara så ingripande att pågående markanvändning, vilket även omfattar vattenområden, avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten inom området. Härigenom tillförsäkras fiskevattenägarna att fiskevårdsområdesföreningens beslut inte överskrider den toleransnivå vad gäller rådhetsinskränkningar, vilka är grundlagsfäst i RF. Det ankommer på länsstyrelsen att göra sådana överväganden vid prövningen av bildandet av ett fiskevårdsområde och vid överprövning av fiskevårdsområdesföreningens beslut. Länsstyrelsen har erfarenhet av liknande överväganden t.ex. vid beslut rörande viltvårdsområden och vattenskyddsområden.

4.8 Ändring och upplösning av fiskevårdsområde

Utredningens förslag: Rubriken ”Fiskevårdsområdets bestånd” ändras till ”Ändring och upplösning av fiskevårdsområde”.

I paragrafer som avsnittet omfattar anges under vilka förutsättningar fiskevårdsområden; får föras samman till ett fiskevårdsområde, ett fiskevårdsområde får delas upp i flera sådana områden, ytterligare fiske får anslutas till ett redan bildat fiskevårdsområde, ett fiske får uteslutas ur ett fiskevårdsområde samt när upplösning av fiskevårdsområdet får ske. Nuvarande rubrik överensstämmer, enligt min mening, inte med bestämmelsernas innehåll. ”Ändring och upplösning av fiskevårdsområde” återspeglar innehållet bättre. Jag föreslår därför att rubriken för avsnittet i den ändrade lagen ska vara ”Ändring och upplösning av fiskevårdsområde”.

Utredningens förslag: Ur ett fiskevårdsområde ska få beslutas att utesluta; 1. ett fiske som på grund av ändrad användning eller annars saknar väsentlig betydelse för verksamheten inom området,

2. ett fiske eller flera fisker som kan utgöra en egen enhet för fiskevård, om övriga fisker inom fiskevårdsområdet kan bestå som ett lämpligt sådant område. Beslut om uteslutning ska fattas av länsstyrelsen.

I gällande lag framgår att länsstyrelsen, på ansökan av en fiskevårdsområdesförening eller fiskets ägare, får besluta om uteslutning av ett fiskevårdsområde. Enligt motiven till lagen är bestämmelsen avsedd att användas undantagsvis. Det anges dock inte i lagen på vilka grunder detta får ske, vilket jag menar att det bör göra. Utredningens syfte är att göra fiskelagstiftningen så klar och begriplig som möjligt.

Om ett fiske på grund av ändrad användning eller annars saknar väsentlig betydelse för verksamheten inom området finns det vanligtvis inte skäl att mot en fiskerättsägares vilja tvinga honom eller henne att låta fisket ingå i fiskevårdsområdet. Inte heller för det fall fiskevårdsområdesföreningen anser att fisket på denna grund inte bör ingå i området finns det anledning att låta fisket ingå.

Ett väl fungerande fiskevårdsområde kräver engagemang från fiskerättsägarna. Det kan självklart inte förhindras att det uppkommer motsättningar inom en fiskevårdsområdesförening som stör detta engagemang. Det kan inte uteslutas att motsättningarna i enstaka fall blir så stora att det hämmar det fiskevårdande arbetet inom föreningen. Inte sällan skulle detta kunna lösas i det vanliga föreningslivet genom att någon utträder eller utesluts ur föreningen. Enligt min mening ska det därför alltid vara möjligt att utesluta ett fiske, om det inte inverkar menligt på fiskevården. Jag anser att denna ändring skulle vara till gagn för fiskevården och öka attraktionskraften hos fiskevårdsområdesinstitutet.

Även ett fiske eller flera fisker ska kunna uteslutas om fisket eller fiskerna tillsammans lämpligen kan bestå som egen enhet för fiskevård, om övriga fisker inom fiskevårdsområdet kan bestå som ett lämpligt fiskevårdsområde. För att avgöra om så är fallet krävs en ingående bedömning. Det är viktigt att förutsättningarna för en ändamålsenlig fiskevård inom hela det ursprungliga området inte försämras genom uteslutning av fiske.

Utredningens förslag: Det ska fortfarande krävas samtycke av ägare av ett fiske vid anslutning av detta fisket till ett befintligt fiskevårdsområde.

Det har framförts synpunkter på att det krav som finns på samtycke från fiskevattenägare vid anslutning av ett fiske till ett redan bildat fiskevårdsområde borde tas bort. Istället skulle opinionsvillkoret tillämpas även vid anslutning av ett fiske. Förfarandet vid anslutning av ett fiske skulle på så sätt kunna förkortas.

Till skillnad från vid bildande av fiskevårdsområde kan den berörde fiskerättsägaren vid anslutning till ett fiskevårdsområde inte påverka föreningsstadgarnas utformning. Inskränkningen i dennes rådighet blir på så sätt större vid anslutning till ett befintligt fiskevårdsområde, än vid bildande av ett sådant område. Enligt min mening är en sådan ändring därför olämplig. Jag befarar även att en sådan ändring skulle kunna missbrukas. Om samtycke inte krävs skulle ett befintligt fiskevårdsområde ha möjlighet att tvinga in åtskilliga ägare av fiske mot deras vilja, genom att ansöka om anslutning av ett fiske i taget. Jag kan inte heller se att ett slopat krav på samtycket skulle kunna bidra positivt till fiskevårdsområdesföreningens verksamhet. Mot denna bakgrund anser jag att det även i framtiden ska krävas samtycke av ägare av ett fiske vid anslutning av detta fisket till ett befintligt fiskevårdsområde.

Utredningens förslag: Opinionsvillkoret ska i framtiden innehålla ett än större inslag av proportionalitetsprövning även vid ändring och upplösning av ett fiskevårdsområde.

I likhet med då ett fiskevårdsområde bildas ska opinionsvillkoret i framtiden innehålla större inslag av proportionalitetsprövning. Detta för att uppfylla RF:s och Europakonventionens krav på skydd mot rådighetsinskränkningar i äganderätten. Jag anser att ett väl fungerande samarbete inom ett fiskevårdsområde måste bygga på en positiv inställning hos fiskerättsägarna. Det är därför av stor betydelse att en majoritet är för en samverkan och överens om huvuddragen i föreningens verksamhet. När verksamheten inom ett fiskevårdsområde bedrivs på ett sådant sätt att en stor del av fiskerättsägarna inte längre tycker att samverkan är meningsfull ska ett fiskevårdsområde upphöra och en fiskevårdsområdesförening upplösas. I dag kan så ske om ägarna av fisket mera allmänt motsätter sig en fortsatt samverkan, dvs. när det majoritetskrav som ställs upp i lagen vid bildande av fiskevårdsområdet inte längre är uppfyllt. Redan i dag ska större hänsyn tas till ägare av stor del av fisket samt till medlemmar vars försörjning påverkas. I framtiden bör

dock än större hänsyn tas till invändningar som enskilda fiskerättsägare har mot att fiskevårdsområdet ska bestå. Det måste alltid finnas en balans både mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar samt mellan fiskerättsägarna inbördes inom området.

Upplösning av ett fiskevårdsområde kan i dag också aktualiseras om ändrade förhållanden inträtt som väsentligen inverkar på föreningens verksamhet. Denna möjlighet ska oförändrad finnas kvar.

En skriftlig anmälan med begäran om upplösning ska lämnas till länsstyrelsen. Anmälan ska innehålla uppgifter om områdets totala areal, totala antalet fastighetsägare, vilka fastighetsägare som uttalat sig för en upplösning och den totala areal de företräder. Dessa uppgifter underlättar länsstyrelsens fortsatta handläggning.

Utredningens förslag: Länsstyrelsen ska tidigast fem år efter bildande av ett fiskevårdsområde kunna besluta att fiskevårdsområdet ska upphöra och fiskevårdsområdesföreningen upplösas om medlemmarna motsätter sig fortsatt samverkan.

För närvarande gäller att ett fiskevårdsområde bildas utan någon bestämd beståndstid men att det p.g.a. enbart medlemmarnas vilja inte får upplösas innan tio år har förflutit från beslutet om bildandet av fiskevårdsområdet vann laga kraft. Det kan innebära, vilket dock torde vara ytterst sällsynt, att ett fiskevårdsområde tvingas leva vidare trots att en majoritet vill upplösa det. För att fiskevårdsområden i framtiden ska bli en attraktiv samverkansform måste det, enligt min mening, finnas möjlighet för fastighetsägarna att pröva institutet utan att behöva riskera att bli fast i en föreningssamverkan för en lång tid. Samtidigt ska medlemmarna kunna besluta att vidta olika fiskeförbättrande åtgärder i vetskaper om att området kommer att bestå under en längre tid, så att effekterna av åtgärderna kan komma föreningen till godo. För att tillgodose intresset av långsiktighet utan att för den skull binda upp intressenter under lång tid föreslår jag att den nuvarande tioårsgränsen ersätts med en femårsgräns.

Utredningens förslag: Länsstyrelsen ska ha möjlighet att upplösa en fiskevårdsområdesförening om föreningen allvarligt missköter förvaltningen av området och då även besluta att fiskevårdsområdet ska upphöra.

Ett fiskevårdsområde ska finnas i syfte att främja fiskevården. Om fiskevårdsområdet inte uppfyller detta syfte bör det inte finnas kvar. Jag föreslår därför att länsstyrelsen ska ha möjlighet att upplösa en fiskevårdsområdesförening om föreningen allvarligt missköter förvaltningen av området. Vilka situationer som ryms under begreppet allvarlig misskötsamhet bör utvecklas i praxis. En sådan situation kan vara att samverkan mellan medlemmarna inom föreningen kommit att bli så bristfällig att detta påverkar fiskevården i en negativ riktning. Det ska inte finnas någon tidsgräns för när länsstyrelsen tidigast efter beslut om bildande av ett fiskevårdsområde ska kunna fatta ett sådant beslut. Fiskevårdsområdesföreningen bör dock ha fått skäligen tid på sig att hitta former för samverkan innan sådant beslut fattas.

Om ett fiskevårdsområde upplöses står de fiskerätten som ingått i samförvaltningen inom området återigen under den enskilde fiskerättsägarens enskilda förvaltning. Det är därför möjligt för fiskerättsägarna att bilda ett nytt fiskevårdsområde eller att sköta fiskevården i det vatten de har fiskerätt i på annat sätt. Det är ju alltid den enskilde fiskerättsägaren som har ansvaret för fiskevården i sitt fiskerättens vatten. Vi återkommer till frågan om fiskerättsägarens ansvar för sitt fiskerättens vatten i slutbetänkandet.

4.9 Sanktioner m.m.

Utredningens förslag: Den befogenhet som en fiskevårdsområdesförening i dag har att bestämma vilka handlingsregler för fisket som ska vara straffbara ska försvinna. Bestämmelsen ersätts med en rätt för fiskevårdsområdesföreningen att besluta om *kontrollavgift* för den som inte följer föreningens regler. Till följd härav föreslås även nya bestämmelser som reglerar förfarandet vid uttagande av kontrollavgift. Rubriken på avsnittet ändras till Sanktioner m.m. Bestämmelserna om överklagande får en egen rubrik.

I 8 kap. 3 § RF står att föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller ålägganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden måste meddelas genom lag. Som exempel på sådana föreskrifter nämns föreskrifter om brott och rättsverkan av brott. Av 1 kap. 4 § RF framgår att endast riksdagen har kompetens att stifta lag.

Riksdagens kompetens att lagstifta om brott och rättsverkan av brott kan, enligt 8 kap. 7 § RF, i viss omfattning delegeras till regeringen. Delegation kan ske enbart beträffande föreskrifter i särskilt angivna ämnen bl.a. fiske.

Av 8 kap. 11 § framgår att riksdagen kan medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet. Det förekommer med stöd av detta stadgande att till allmänheten riktade handlingsregler i ett visst ämne finns intagna i en författning som har beslutats av regeringen medan däremot bestämmelser om straff för överträdelser av dessa regler finns i lag. En i lag given straffrättslig föreskrift fylls alltså ut genom hänvisning till en primär regel i en författning av lägre rang.

Trots att regeringen saknar självständig kompetens att lagstifta om brott och brottspåföljder, har den likväl enligt 8 kap. 13 § RF kompetens att i förordning meddela föreskrifter om verkställighet av lag, liksom att i förordning överlåta åt myndighet under regeringen att meddela bestämmelser i ämnet.

Man kan konstatera att regeringen enligt 8 kap. 11 § RF kan ge förvaltningsmyndighet och kommun rätt att meddela föreskrifter om brott som rör fiske. Det finns däremot inget stöd i RF för att ett enskilt rättssubjekt kan fylla ut, såsom i lagen om fiskevårdsområden, en lag med till allmänheten riktade handlingsregler.

När det gäller lagen om fiskevårdsområden har varje fiskevårdsområde befogenhet att bestämma vilka handlingsregler för fisket som ska vara straffbara. Stadgandet i 30 § nämnda lag ger därför i praktiken ett enskilt rättssubjekt rätt att ange vilka gärningstyper som ska beläggas med straff. Enligt min mening bör enskilda rättssubjekt, såsom föreningar, därför inte kunna besluta vilka gärningstyper som ska vara belagda med straff inom ett fiskevårdsområde. Med de ovan redovisade bestämmelserna i RF kan den nu gällande ansvarsbestämmelsen inte vara förenlig med RF:s möjligheter att delegera normgivningskompetens. Jag föreslår därför att ansvarsbestämmelsen utgår.

I lagen om jaktvårdsområden, vilken kom att ersättas av lagen om viltvårdsområden den 1 januari 2001, fanns en motsvarande bestämmelse. Av de skäl som jag anförde ovan intogs straffbestämmelsen inte i lagen om viltvårdsområden. I stället infördes som en ny sanktion *"tillfällig avstängning från områdesjakt"*. Beslut om sådan avstängning fattas på föreningsstämman. Det vore möjligt att på liknande sätt införa en sanktionsbestämmelse om tillfällig avstängning från fiske i lagen om fiskevårdsområden. Jag tror dock

att en sanktion i form av avstängning från fiske sannolikt skulle vara otillräckligt i många fall.

Jag anser, i likhet med utredningen vars övervägande och förslag presenterades i Utvärdering av det fria handredskapsfisket (SOU 2001:82) att det är viktigt att sanktionerna vid överträdelse av en fiskevårdsområdesförenings regler är verkningsfulla och står i proportion till de intressen som sanktionsbestämmelsen har att skydda. Nyssnämnda utredning föreslog som lösning, för att undvika att ett enskilt organ meddelar bestämmelser om straff, att det skulle skapas en möjlighet för fiskevårdsområdesföreningarna att få sina regler meddelade på ett särskilt sätt. Enligt förslaget skulle fiskevårdsområdesföreningarna, efter anmälan till Fiskeriverket eller länsstyrelsen, få sina regler införda i föreskrifter som meddelas av myndigheten i fråga och publiceras i Fiskeriverkets författningssamling eller i länets författningssamling, se ovan avsnitt 2.5. Författningssamlingsförordningen (1976:725) medger att det i en författningssamling införs, utöver t.ex. föreskrifter som omfattas av 8 kap. RF eller allmänna råd, sådant som ska införas enligt särskilda bestämmelser. Den som bryter mot sådana införda föreskrifter skulle därför kunna dömas till böter.

Jag anser att denna ordningen är omständlig och byråkratisk. Den skulle dessutom kräva att den handläggande myndigheten tillförs ytterligare resurser. Jag föreslår istället att sanktionsbestämmelsen ersätts med en rätt för fiskevårdsområdesföreningen att besluta om *kontrollavgift* för den som inte följer föreningens regler. Härigenom ersätts nuvarande reglering med ett civilrättsligt system. Enligt 8 kap. 2 § RF ska en sådan reglering meddelas genom lag.

Enligt mitt förslag ska en fiskevårdsområdesförening få ta ut en avgift benämnd kontrollavgift om en fiskande som har rätt att fiska inom fiskevårdsområdet fiskar i strid mot förbud eller villkor som enligt stadgarna eller fiskestämmans beslut gäller för fisket inom området, s.k. *otillåtet fiske*. Bestämmelsen ska omfatta alla som har rätt att fiska inom fiskevårdsområdet oavsett om rätten grundar sig på ägande av fiske, arrende av fiske eller annan nyttjanderätt av fiske. Kontrollavgift ska inte få tas ut om överträdelsen är belagd med straff i annan lag eller författning.

Denna ändring medför dock att Kustbevakningen inte längre kan ingripa mot överträdelser som begås av någon som har rätt att fiska inom fiskevårdsområdet, men som fiskar i strid mot förbud eller villkor som enligt stadgarna eller fiskestämmans beslut gäller

för fisket inom området. Kustbevakningen har dock fortfarande rätt att ingripa mot någon som fiskar inom området utan att ha rätt därtill, eftersom denne då gör sig skyldig till brott mot fiskelagen.

Kontrollavgift ska endast få tas ut om de regler som gäller inom fiskevårdsområdet tydligt har tillkännagetts. Tillkännagivande bör ske genom att information för föreningens medlemmar och andra långvariga nyttjanderättsinnehavare finns tillgänglig hos föreningen samt att reglerna framgår av fiskekort eller av handling som bifogas fiskekortet. För att kontrollavgiften inte ska uppgå till en orimlig nivå, dock utan att nivån försämras i takt med penningvärdet, ska avgiften inte få överstiga fem procent av prisbasbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring det år som överträdelsen skedde. Fiskevårdsområdesföreningarna bör i viss mån differentiera kontrollavgiften för olika överträdelser. Skälet härför är att tydliggöra olika överträdelser allvarlighetsgrad.

Vill en fiskevårdsområdesförening ta ut kontrollavgift ska den utställa en betalningsuppsmaning som överlämnas till den fiskande. Om kontrollavgiften inte betalas inom den tid som angetts i uppsmaningen, ska fiskevårdsområdesföreningen påminna den fiskande om betalningsansvaret innan fiskevårdsområdesföreningen vidtar åtgärder för inkassering av avgiften enligt inkassolagen (1974:182). Påminnelsen ska innehålla uppgift om när avgiften senast ska betalas. Om den fiskande ändå inte betalar kontrollavgiften får fiskevårdsområdesföreningen väcka talan mot vederbörande för att få ut kontrollavgiften. Talan ska väckas vid tingsrätten i den domsaga där det otillåtna fisket ägde rum. Detta då förfarandet inte ska förorsaka fiskevårdsområdesföreningen orimligt höga rättegångskostnader. Vanligtvis bör fiskevårdsområdesföreningen inleda förfarandet med att ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdmyndigheten. Talan om att få ut kontrollavgift ska inte få väckas senare än två år från den dag då det otillåtna fisket skedde.

Om det med hänsyn till omständigheterna i samband med det otillåtna fisket skulle framstå som uppenbart oskäligt att ta ut kontrollavgift, får avgiften inte tas ut. Omständigheterna ska bl.a. vara den fiskandes ålder och mognad. Vilka situationer som ryms under begreppet uppenbart oskäligt bör ytterligare utvecklas i praxis. Bestämmelsen ska dock tillämpas restriktivt. För det fall någon betalt kontrollavgift som felaktigt tagits ut, ska avgiften betalas tillbaka till honom eller henne.

Fiskevårdsområdesföreningen ska ansvara för att den som övervakar efterlevnaden av områdets regler har för ändamålet lämplig

kunskap. Personen som utfärdar kontrollavgift måste vara väl insatt i såväl fiskevårdsområdets regler som gällande fiskelag i övrigt. Personen i fråga bör ha genomgått utbildning i fisketillsyn eller förvärvat motsvarande kunskaper på annat sätt.

Vid överträdelse som är belagd med straff i annan lag eller författning ska fiskevårdsområdesföreningen och medlem i föreningen även fortsättningsvis anses som målsägande.

Avsnittets rubrik ändras från Ansvar m.m. till Sanktioner m.m. Överklagandebestämmelserna får en egen rubrik benämnd Överklagande.

Utredningens förslag: En ny bestämmelse införs om att fisk samt vattenlevande blöt- och kräftdjur som fiskats i strid med en fiskevårdsområdesförenings stadgar och fiskestämmandes beslut ska tillfalla föreningen.

Genom den ändring av sanktionssystemet som jag föreslår blir det inte längre möjligt att förverka fisk som fångats i strid med fiskevårdsområdesföreningens regler. Det är dock inte rimligt att den som fiskat i strid med reglerna får behålla fångsten. Jag föreslår därför att en ny bestämmelse införs av vilken det framgår att fisk eller andra vattenlevande blöt- och kräftdjur som fiskats i strid med en fiskevårdsområdesförenings regler ska tillfalla föreningen. För det fall överträdelsen är belagd med straff i annan lag eller författning ska nuvarande regler om förverkande gälla.

4.10 Överklagande

Utredningens förslag: Den vars rätt berörs av en fiskevårdsområdesförenings beslut ska få rätt att överklaga beslutet, om beslutet gått honom eller henne emot.

Enligt gällande rätt har endast medlem i fiskevårdsområdesföreningen vars rätt berörs rätt att klaga på fiskestämmandes eller fiskevårdsområdesföreningens styrelses beslut. Detta gör att personer som berörs av beslutet men som inte är medlem i föreningen, exempelvis vissa nyttjanderättsinnehavare, inte får klaga på beslutet. Denna ordning är otillfredsställande och strider mot Europakonventionen, vilken ju garanterar rätten till en opartisk prövning

av tvister om existerande rättigheter och deras innehåll, se avsnitt 4.2. Jag föreslår därför att kretsen av klagoberättigade bör utvidgas till att omfatta alla vars rätt berörs, om beslutet gått honom eller henne emot. Även juridiska personer omfattas av denna rätt.

Utredningens förslag: Länsstyrelsens och den allmänna förvaltningsdomstolens prövning av ett överklagande ska inte bara omfatta beslutets laglighet utan också dess lämplighet. I konsekvens härmed ska länsstyrelsen och den allmänna förvaltningsdomstolen också kunna ersätta det överklagade beslutet med ett nytt beslut.

Som beskrivits ovan i avsnitt 4.2 garanterar Europakonventionen rätten till en opartisk prövning av tvister om existerande rättigheter och deras innehåll. En domstol ska enligt konventionen göra en fullständig prövning och inte vara begränsad till en laglighetsprövning. Jag föreslår därför att överprövning av ett beslut från en fiskevårdsområdesförening framledes även ska omfatta om beslutet är lämpligt. Detta ger domstolen eller annan prövande myndighet, i detta fall länsstyrelsen, befogenhet att ändra beslutet i visst hänseende eller ersätta det med ett nytt. I dag kan länsstyrelse och domstol endast förordna att ett beslut ska bestå, undanröjas eller upphävas.

Utredningens förslag: Sista stycket i nuvarande 31 § lagen om fiskevårdsområden i motsvarande bestämmelse i den ändrade lagen ersätts med en rätt för länsstyrelsen att låta sitt beslut gälla först efter det att beslutet vunnit laga kraft.

Domstols befogenhet att besluta om inhibition framgår redan av 28 § förvaltningsprocesslagen. Skrivningen i sista stycket i gällande bestämmelse är därför, enligt min mening, onödig. I stället föreslår jag att länsstyrelsen, i likhet med den allmänna förvaltningsdomstolen, ges möjlighet att bestämma att beslutet ska gälla först när det vunnit laga kraft.

4.11 Övergångsbestämmelser

Eftersom den nuvarande lagen om fiskevårdsområden i vissa delar strider mot grundlagen och Europakonventionen är det viktigt att ändringarna av lagen kan träda i kraft så fort som möjligt. Det är därför även nödvändigt att befintliga fiskevårdsområden ska omfattas av de nya bestämmelserna. Däremot bör de nya bestämmelserna inte medföra att fiskevårdsområden som bildats enligt den nuvarande lagens bestämmelser måste lösas upp för att vissa av föreningens stadgebestämmelser strider mot de nya eller de ändrade bestämmelserna i lagen. Upptäcker en förening att dess stadgar strider mot bestämmelser i lagen ska styrelsen utan dröjsmål lägga fram förslag till föreningsstämman om ändring av stadgarna så att de överensstämmer med denna.

5 Förordningen om stöd till fiskevården – övervägande och förslag

När det gäller förordningen om stöd till fiskevården konstaterar jag att det saknas riktlinjer för tillämpning av förordningen. Det kan även finnas anledning att se över ändamålsbestämmelserna och ersättningsnivåerna för bidrag som är förknippade med fiskevårdsområden. Jag kommer att utveckla detta vidare nedan.

Utredningens förslag: I 3 § andra stycket ska termen fiskerättsförteckning ändras till fiskerättsutredning. Dessutom bör Fiskeriverket anta föreskrifter till stöd för tillämpningen av förordningen om stöd till fiskevården.

Enligt förordningen om stöd till fiskevården kan statsbidrag, i mån av tillgång, lämnas till åtgärder som främjar fiskevården. Förordningen är alltså tillämplig beträffande fiskevårdande åtgärder oavsett om de vidtas inom ett fiskevårdsområde eller i vatten som inte ingår i sådant område. Bidrag ska dock främst lämnas till åtgärder som ska företas i vatten där allmänheten har rätt att fiska. Förordningen är allmänt hållen och får härigenom ett vidsträckt tillämpningsområde. Även om huvudregeln enligt förordningen är att bidrag kan utgå med högst 50 procent av den godkända kostnaden för bidraget, så finns det om särskilda skäl föreligger utrymme att låta bidrag med upp till 100 procent av den godkända kostnaden utgå. Om det finns särskilda skäl finns det dessutom möjlighet att erhålla bidrag för kostnader som inte ingår i den uppräknade av åtgärder som kan berättiga till bidrag enligt förordningen. Förordningen tjänar sitt syfte väl och det saknas enligt min mening anledning att ändra dess innehåll. Däremot ska termen

fiskerättsförteckning i 3 § andra stycket ändras till fiskerättsutredning, till följd av att lagen om fiskevårdsområden har ändrats.

Både Fiskeriverket och länsstyrelserna tillämpar förordningen. Riktlinjer för hur bestämmelserna i förordningen ska tillämpas finns dock inte. För att underlätta tillämpningen av förordningen och för att öka allmänhetens möjlighet att förutse konsekvenserna av regleringen föreslår jag därför att Fiskeriverket meddelar föreskrifter som förenklar tillämpningen av förordningen. Förslagsvis bör närmare riktlinjer anges för när särskilda skäl för ersättning för kostnader som inte finns uppräknade i förordningen föreligger. Även anvisningar för när särskilda skäl kan föreligga som kan föranleda att bidrag för den godkända kostnaden kan uppgå till mer än 50 procent, bör anges.

Den av mig föreslagna ändringarna i lagen om fiskevårdsområden kommer troligen att medföra att kostnaderna för upprättande av fiskerättsutredning istället för fiskerättsförteckning vid bildande av fiskevårdsområden i vissa fall blir högre än vad kostnaderna hittills har varit. De ändringar som gjorts beträffande reglerna om omröstning på fiskestämman i frågor där länsstyrelsen har det slutliga avgörandet har dock varit nödvändiga med beaktande av RF:s och Europakonventionens regler om egendoms- skydd, rådighetsinskränkning och proportionalitet. I de fall kostnaderna för fiskerättsutredningen bedöms bli högre jämfört med kostnaderna för fiskerättsförteckning i motsvarande fall, är det enligt min mening motiverat att staten ska kunna bidrag med mer än 50 procent av den godkända kostanden för fiskerättsutredningen, i mån av tillgång på medel. Det vore i dessa fall rimligt att bidrag med upp till i vart fall 80 procent av den godkända kostnaden ska kunna utgå. Närmare riktlinjer härom bör Fiskeriverket förskriva.

Det är angeläget för fiskevården att fiskevårdsområdenas verksamhet inte stannar av eller att områdena löses upp till följd av att fiskerättsutredningar inte finns att tillgå i fiskevårdsområdesföreningarna. Det är därför viktigt att en utredning av fiskerättsägarnas andel av fisket i fiskevårdsområdet sker. Med hänsyn härtill bör under en övergångsperiod bidrag till fiskerättsutredningar ges hög prioritet i förhållande till andra fiskevårdande åtgärder. Det är dock viktigt att viss del av medlen finns kvar till åtgärder för att förhindra exempelvis spridning/utbrott av kräftpest och dylikt.

6 Konsekvensanalys avseende förändringar i lagen om fiskvårdsområden

6.1 Ekonomiska konsekvenser m.m.

Jag menar att de ändringar som föreslås i lagen om fiskevårdsområden inte kommer att leda till några ökade kostnader för det allmänna.

Lagens regler avseende omröstning vid ändring av stadgarna kan komma att öka kostnaderna för den enskilde, eftersom fiskerättsförteckningen ersätts av en fiskerättsutredning. Av fiskerättsutredningen ska framgå vem som har fiskerätt och hur stor del hans fiske utgör av det totala fisket i fiskevårdsområdet. Utgångspunkten ska vara det enskilda fiskets vattenareal i förhållande till den totala fiskevattenarealen som ingår i fiskevårdsområdet. Ändringen medför att fiskerättsförteckningen som finns i redan bildade fiskevårdsområden måste kompletteras med en uträkning av det enskilda fiskets andel av fiskevårdsområdet. Jag har dock erfarit att större delen av de fiskerättsförteckningar som upprättats i södra och mellersta Sverige även innefattar denna uppgift och därför inte kommer att behöva kompletteras. I norra delen av Sverige saknas dock uppgiften i många fall. Processen med att komplettera förteckningen med uppgift om de enskildas fiske kommer att innebära merkostnader. Det är dock fiskevårdsområdesföreningen som har att stå för dessa kostnader. Hur stora dessa kostnader kan komma att bli är mycket svårt att förutse, eftersom ägandeförhållandena skiljer sig åt bl. a. när det gäller antalet delägare i fiskevårdsområdesföreningen och då det i hög grad varierar hur fiskevattnen har ägts och skiftats inom de olika fiskevårdsområdena. Som redan angetts innefattar dessutom en stor del av fiskerättsförteckningarna motsvarande uppgifter som i en fiskerättsutred-

ning. Det har dock framförts att arbetet med att komplettera en befintlig förteckning med uppgift om ägarandelar är betydligt mindre än att utreda och kartlägga ägandeförhållandena från start. Ändringen medför ju även att det vid bildande av nya fiskevårdsområden ska göras en fiskerättsutredning. Eftersom de fiskerättsförteckningar som hittills har upprättats i södra och mellersta Sverige innehåller samma uppgifter som ska finnas i en fiskerättsutredning kommer ändringen inte medföra någon ökad kostnad i förhållande till dagens reglering. I norra delen av Sverige kan dock kostnaderna jämförelsevis komma att öka något.

Ändringen är som framhållits tidigare ett krav för att lagen om fiskevårdsområden ska nå upp till det egendomsskydd som är grundlagsfäst i RF och som Sverige genom ratificerande av Europakonventionen även är förpliktat att ge sina medborgare.

Enligt min mening väger det ökande skyddet upp den olägenhet som eventuellt ökade kostnader kan medföra. Kostnader för fiskerättsutredning eller komplettering av en fiskerättsförteckning är dessutom engångskostnader. Det ska även framhållas att den enskilde fiskerättsägaren har en skyldighet att känna till sin andel i fiskevårdsområdet, eftersom fiskerättsägaren skatterättsligt sett har att deklarerat sin del av fiskevårdsområdets utgifter och inkomster. En fiskerättsutredning ger alltså den enskilde nödvändig information ur skattesynpunkt.

Ändringen kommer under en övergångsperiod troligen att leda till att lantmäterierna får en ökad arbetsbelastning i och med att en del redan gjorda fiskerättsförteckningar måste kompletteras för att dess innehåll ska nå upp till det krav som ställs på en fiskerättsutredning. Detta bör dock kunna hanteras inom den ordinarie verksamheten.

Fiskevårdsområdesföreningen ges genom den nya sanktionsbestämmelsen möjlighet att ta ut en kontrollavgift vid fiske i strid mot föreningens regler, vilken tillfaller föreningen. Härigenom kan föreningens inkomster komma att öka.

6.2 Regionalpolitiken

Jag anser att mina förslag till förändringar endast marginellt kommer att påverka den regionala utvecklingen. Den påverkan dagens fiskevårdsområden eventuellt haft i positiv riktning vad gäller regionalpolitiken kommer därmed att bestå.

6.3 Konsekvenser för brottsligheten och brottsförebyggandet m.m.

Enligt gällande bestämmelser i lagen om fiskevårdsområden är det kriminellt att bryta mot de regler som enligt fiskevårdsområdesföreningens stadgar och beslut gäller för fisket inom området. Mitt förslag att avskaffa denna straffbestämmelse kommer marginellt att frigöra resurser för brottsförebyggande arbete. Den civilrättsliga regleringen kan dock komma att öka måltillströmningen hos de allmänna domstolarna.

7 Författningskommentar

7.1 Lag (1981:533) om fiskevårdsområden

Allmänna bestämmelser

1 §

Av paragrafen framgår att lagen om fiskevårdsområden är tillämplig inom mark- och vattenområden där det beslutats att fastigheter med fiskerätt ska samverka. Samverkan ska avse åtgärder inom området som är behövliga ur fiskevårdssynpunkt. Fisk och vattenlevande blöt- och kräftdjur ska omfattas av fiskevården. Detta är i enlighet med gällande fiskelag. Av andra stycket framgår att samverkan ska ske i en förening. Samverkan i syfte att främja fiskevården kan i praktiken komma att främja de enskilda fiskerättsägarnas gemensamma intressen, men detta syfte är inte längre det primära enligt lagen.

Paragrafen kommenteras ytterligare i den inledande delen av avsnitt 4.2.

2 §

De ändringar som har gjorts i förhållande till motsvarande bestämmelse i den nuvarande lagen, 2 §, är endast av språklig karaktär. Innehållet har alltså inte ändrats i sak. Bestämmelsen ska därför tillämpas på samma sätt som den nuvarande bestämmelsen tillämpas.

3 §

Av paragrafen framgår att länsstyrelsen både har att pröva och fastställa stadgarna för fiskevårdsområdesföreningen i de hänseenden som framgår av 16 § i den ändrade lagen. Paragrafen motsvarar i övriga avseenden 4 § i nuvarande lag.

Paragrafen kommenteras ytterligare i den avslutande delen av avsnitt 4.2.

4 §

De ändringar som har gjorts i förhållande till motsvarande bestämmelse i den nuvarande lagen, 3 §, är endast av språklig karaktär. Innehållet har alltså inte ändrats i sak. Bestämmelsen ska därför tillämpas på samma sätt som den nuvarande bestämmelsen tillämpas.

5 §

Paragrafen motsvarar den nuvarande lagens 5 § tillfullo. Den ska alltså tillämpas på motsvarande sätt i den ändrade lagen.

Villkor för bildande

6 §

Stadgandet anger de grundläggande omständigheter som ska beaktas vid länsstyrelsens lämplighetsprövning av om ett fiskevårdsområde ska få bildas. Villkoret i första punkten är nytt och har inte funnits med som ett uttryckligt villkor i den nuvarande lagen (jfr 7 § i nuvarande lag). Länsstyrelsen ska kunna avslå ansökan om bildande av fiskevårdsområde om de föreslagna stadgarna skulle innehålla bestämmelser som inte kan anses främja fiskevården.

Paragrafen kommenteras ytterligare i avsnitt 4.3.

7 §

Stadgandet motsvarar 6 § i den nuvarande lagen. Bestämmelsens första stycke anger att ett fiskevårdsområde inte får bildas om ägarna av det fiske det är fråga om mera allmänt motsätter sig bildandet och har beaktansvärda skäl för det. Ett mera allmänt motstånd anses föreligga om fler än hälften av de närvarande motsätter sig bildandet. Vid prövningen ska främst deras mening beaktas, vilkas fiskeutövning påverkas mest av bildandet. Fiskerättsägare med de största andelarna i fisket eller som nyttjar fisket för sin försörjning kan därför uppväga en klar majoritet av fiskerättsägare vars fiske påverkas i mycket liten utsträckning.

Andra stycket ska i likhet med i dag tillämpas mycket restriktivt.

I tredje stycket framgår det uttryckligen att varje fiskerättsinnehavare endast har en röst, samt att personer som äger en fastighet med samäganderätt har en röst tillsammans. Så är fallet i praktiken även med dagens lagstiftning. Denna huvudregel kan naturligtvis inte tillämpas när fiskevårdsområdet enbart består av en enda fastighets fiske. I sådant fall är huvudregeln att varje delägare i fastigheten har en röst.

Paragrafen kommenteras utförligt i avsnitt 4.3.

Förfarandet vid bildande

8–10 och 12 §§

Paragraferna motsvarar 10–11 och 14 §§ i nuvarande lag. De ändringar som gjorts i förhållande till dessa bestämmelser är endast av språklig karaktär. Innehållet har alltså inte ändrats i sak. Bestämmelserna ska därför tillämpas på samma sätt som de nuvarande bestämmelserna tillämpas.

11 §

För att omröstning ska kunna ske efter fiskerättsägarnas andel av fiskevårdsområdet måste en fiskerättsutredning göras, av vilken det ska framgå vem som äger fiske och hur stor andel av det totala fisket inom fiskevårdsområdet denne innehar.

Paragrafen kommenteras i avsnitt 4.3.

13 §

Paragrafen motsvarar 15 § i nuvarande lag. Nuvarande paragrafens första stycke har dock inte förts över till den nya lagen. Detta eftersom innehållet i detta stycke redan framgår av tidigare bestämmelser i lagen.

Den föreslagna bestämmelsen är en omskrivning av 15 § andra stycket. Den nya skrivningen innebär ingen ändring i sak. Paragrafen ska därför tillämpas på samma sätt som den nuvarande bestämmelsens andra stycke.

14–15 §§

Paragraferna motsvarar 16–17 §§ i nuvarande lag. De ändringar som gjorts i förhållande till dessa bestämmelser är endast av språklig karaktär. Innehållet har alltså inte ändrats i sak. Bestämmelserna ska därför tillämpas på samma sätt som de nuvarande bestämmelserna tillämpas.

16 §

Paragrafen motsvarar 18 § i nuvarande lag. De ändringar som gjorts i förhållande till denna bestämmelse är endast av språklig karaktär. Ordet fiskarter har ändrats till endast arter för att tydliggöra att lagen omfattar fisk samt vattenlevande blöt- och kräftdjur. Bestämmelsen ska tillämpas på samma sätt som den nuvarande bestämmelsen tillämpas.

17 §

Paragrafen motsvarar 19 § i nuvarande lag. De ändringar som gjorts i förhållande till denna bestämmelse är språkliga och redaktionella. Innehållet har dock inte ändrats i sak. Bestämmelsen ska därför tillämpas på samma sätt som den nuvarande bestämmelsen tillämpas.

18–19 §§

Paragraferna motsvarar 20–21 §§ i nuvarande lag. De ändringar som gjorts i förhållande till dessa bestämmelser är endast av språklig karaktär. Innehållet har alltså inte ändrats i sak. Bestämmelserna ska därför tillämpas på samma sätt som de nuvarande bestämmelserna tillämpas.

20 §

Paragrafen motsvarar 22–23 §§ i nuvarande lag. Dock har tillägg till deras innehåll gjorts. Vid omröstning på fiskestämman i frågor där det slutliga avgörandet tillkommer länsstyrelsen, ska röstetal beräknas efter fiskets andel i fiskevårdsområdet om medlem begär det. Detta oavsett vad som står i stadgarna. De frågor som avses är de frågor som länsstyrelsen har att pröva enligt 16 §.

För att fiskerättsinnehavare på stämman inte ska kunna överrumplas av ett förslag om att stadgarna ska ändras ska stadgeändring bara få ske om ändringsförslaget funnits med i kallelsen till fiskestämman. På detta sätt kan kanske även närvaron på fiskestämman och intresset för fiskevårdsområdets angelägenheter öka.

Paragrafen kommenteras ytterligare i avsnitt 4.6.

21 §

Stadgandet reglerar vilken typ av verksamhet som en fiskevårdsområdesförening får bedriva samt vilka beslut en fiskevårdområdesförening får fatta som innebär ingrepp i den enskildes äganderätt. Eftersom medborgare endast kan tvingas tåla rådighetsinskränkningar i sin äganderätt när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen är det viktigt att slå fast att fiskevårdsområdesföreningen inte får bedriva verksamhet som är främmande för det ändamål som fiskevårdsområdet ska tillgodose. Ändamålet sätter alltså gränserna för föreningens verksamhet och befogenheter. Ändamålet med fiskevårdsområdena framgår av 1 §.

Det måste dock finnas en gräns för hur ingripande en fiskevårdsområdesförenings beslut får vara, eftersom det i lagen inte finns någon bestämmelse om ersättning vid rådighetsinskränkningar i äganderätten. Beslut med stöd av lagen får därför inte vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom

den berörda delen av fastigheten inom området. Med markanvändning menas även vattenanvändning.

Paragrafen kommenteras ytterligare i avsnitt 4.7.

22 §

Paragrafen motsvarar 8 § i nuvarande lag. De ändringar som gjorts i förhållande till denna bestämmelse är endast av språklig karaktär och innebär alltså ingen ändring i sak av regleringen om upplåtelse av fiske. Det ska dock poängteras att begreppet försörjning inte endast kan avse yrkesmässigt fiske. Det kan också omfatta försörjning genom t.ex. turistfiske.

23–25 §§

Paragraferna motsvarar 9 och 25–26 §§ i nuvarande lag. De ändringar som gjorts i förhållande till dessa bestämmelser är endast av språklig karaktär. Innehållet har alltså inte ändrats i sak. Bestämmelserna ska därför tillämpas på samma sätt som de nuvarande bestämmelserna tillämpas. Eftersom det är fiskevårdsområdesföreningens styrelse som handhar föreningens löpande verksamhet bör det av lagen framgå att det är styrelsen som kan ansöka hos länsstyrelsen om diverse åtgärder avseende fiske inom området.

26 §

Till skillnad från motsvarande bestämmelse i nuvarande lag, 27 §, anger paragrafen de grunder enligt vilka ett fiske får uteslutas ur ett fiskevårdsområde. Genom ändringen ges en utökad möjlighet att ur fiskevårdsområdet utesluta ett fiske, om fisket på grund av ändrad användning eller annars saknar väsentlig betydelse för verksamheten inom området. Vidare ges länsstyrelsen möjlighet att efter ansökan utesluta ett eller flera fisker som kan utgöra en egen enhet för fiskevård om övriga fisker inom fiskevårdsområdet kan bestå som ett lämpligt sådant område. Genom lagen om fiskevårdsområden tillhandahåller staten en förvaltningsform för att underlätta samverkan i enskilt vatten för främjande av fiskevård, vilket i sin tur ska leda till bättre fiske. Det utesluter dock inte att främjande av fiskevård kan ske genom andra samverkansformer.

För det fall vissa fiskerättsägare som ingår i ett fiskevårdsområde önskar samverka på annat sätt ska detta vara möjligt så länge fiskevården inom hela området totalt sett inte försämras.

Paragrafen kommenteras ytterligare i avsnitt 4.8.

27 §

Paragrafen motsvarar 24 § i nuvarande lag. Bestämmelsens första stycke punkten ett anger att ett fiskevårdsområde ska upplösas om ägarna av det fiske det är fråga om mera allmänt motsätter sig fortsatt samverkan. Ett mera allmänt motstånd anses föreligga om fler än hälften av de närvarande motsätter sig fortsatt samverkan. Vid prövningen ska främst deras mening beaktas, vilkas fiskeutövning påverkas mest av samverkan. Fiskerättsägare med de största andelarna i fisket eller som nyttjar fisket för sin försörjning kan därför uppväga en klar majoritet av fiskerättsägare vars fiske påverkas i mycket liten utsträckning. Eftersom reglerna om upplösning av fiskevårdsområdet anknyter till opinionsvillkoret gäller att om behovet av fiskevårdsområdet är synnerligen angeläget ska länsstyrelsen vägra upplösning av fiskevårdsområdet utan hänsyn till opinionen. Tillämpning av proportionalitetsprincipen bör dock leda till att länsstyrelsen endast undantagsvis vägrar upplösning.

Länsstyrelsen har fått rätt att besluta om att ett fiskevårdsområde ska upphöra om fiskevårdsområdesföreningen allvarligt missköter förvaltningen av området. Dessutom har tiden för när länsstyrelserna tidigast kan besluta om upphörande av ett fiskevårdsområde på den grunden att fiskerättsinnehavarna inte längre vill fortsätta att samverka sänkts, från tio år till fem år från det att beslutet om bildande av området vann laga kraft.

Paragrafen kommenteras ytterligare i avsnitt 4.8.

28 §

Paragrafen motsvarar 28 § i nuvarande lag. Endast redaktionella justeringar har gjorts till följd av andra ändringar i lagen. Innehållet har alltså inte ändrats i sak. Bestämmelsen ska därför tillämpas på samma sätt som den nuvarande bestämmelsen tillämpas.

29 §

Paragrafen motsvarar 29 § i nuvarande lag. De ändringar som gjorts i förhållande till denna bestämmelse är endast av språklig karaktär. Innehållet har alltså inte ändrats i sak. Bestämmelsen ska därför tillämpas på samma sätt som den nuvarande bestämmelsen tillämpas.

30 §

Den nuvarande straffrättsliga bestämmelsen har bytts ut mot en civilrättslig reglering, såvitt avser överträdelser av fiskevårdsområdets regler. Fiskevårdsområdesförening får härigenom rätt att ta ut en kontrollavgift om någon som har rätt att fiska inom området fiskar i strid med de regler som gäller för fiskevårdsområdet. Reglerna gäller alla som har rätt att fiska inom fiskevårdsområdet, oavsett om denna rätt grundar sig på ägande av fiske eller annan nyttjanderätt till fiske, inkluderat lösen av fiskekort. Reglerna är subsidiära i förhållande till straffrättslig reglering. Om gärningen är belagd med straff enligt annan lag eller författning ska, i likhet med i dag, även fiskevårdsområdesföreningen och medlem i föreningen anses som målsägande.

Paragrafen kommenteras utförligt i avsnitt 4.9.

31 §

För att de som har rätt att fiska inom området ska få kännedom om fiskevårdsområdets regler är det viktigt att dessa tydligt har tillkännagivits, vilket därför har ställts upp som ett krav för att avgift ska få tas ut. Tillkännagivande bör ske genom att reglerna hålls tillgängliga för medlemmar och andra långvariga nyttjanderättsinnehavare. Dessutom ska reglerna framgå av fiskekort eller handling som bifogas fiskekort.

32 §

För att kontrollavgiften inte ska uppgå till en orimlig nivå, dock utan att nivån försämras i takt med penningvärdet, ska avgiften inte få överstiga fem procent av prisbasbeloppet det år som överträdelsen skedde.

33 §

Betalningsskyldighet uppkommer först då den som mottagit en betalningsuppsmaning betalar i enlighet med den. I annat fall krävs att betalningsansvaret fastställs genom dom eller annan exekutionstitel.

34 §

För att inte alltför lång tid ska förflyta från det att överträdelsen påstås ha begåtts till dess att fiskevårdsområdesföreningen vid utebliven betalning väcker talan i saken, ska fordringsanspråket preskriberas två år från den dag då det otillåtna fisket påstås ha skett. För att fiskevårdsområdesföreningens kostnader inte ska bli orimligt höga ska talan väckas vid tingsrätt i den domsaga där det otillåtna fisket påstås ha ägt rum. Eftersom talan om kontrollavgift kommer att falla inom rättegångsbalkens regler för tvistemål av mindre värde, kommer möjligheten att få ersättning för rättegångskostnader från motparten vara ytterst begränsad.

35 §

Vilka situationer som ryms under begreppet ”uppenbart oskäligt” ska vara kopplat till den fiskandes ålder och mognadsgrad, men även andra omständigheter kan vara aktuella. Detta bör vidareutvecklas i praxis. Bestämmelsen ska dock tillämpas restriktivt.

36 §

Denna lag är subsidiär till strafflagstiftningen. Man ska inte kunna bestraffas enligt både ett straffrättsligt och ett civilrättsligt system. Felaktigt uttagen kontrollavgift ska därför betalas tillbaka.

37 §

Eftersom det är fiskevårdsområdesförening som har rätt att ta ut kontrollavgift är det även föreningen som ska ansvara för att den som övervakar efterlevnaden av fiskvårdsområdets regler har för uppdraget lämplig kunskap. Den person som utfärdar uppmaning om kontrollavgift måste vara väl insatt i både fiskevårdsområdets regler och fiskelagstiftningen i övrigt. Personen ifråga ska därför ha genomgått utbildning i fisketillsyn eller förvärvat motsvarande kunskaper på annat sätt.

38 §

Eftersom en civilrättslig reglering ersätter den straffrättsliga bestämmelsen är straffrättsens regler om förverkande inte tillämplig på överträdelser av fiskevårdsområdets regler. Att låta den som överträtt reglerna behålla fångsten framstår som stötande. Därför ska fångst som fångats i strid med fiskevårdsområdets bestämmelser tillfalla fiskvårdsområdesföreningen. Om överträdelsen är belagd med straff enligt annan lag eller författning tar den då tillämpliga regleringens bestämmelser över även när det gäller förverkande av fångsten.

39 §

Paragrafen motsvarar 31 § i nuvarande lag. Kretsen av klagoberättigade och prövningen i högre instans vidgas på sätt som beskrivits i avsnitt 4.10. Klagoberättigade är, efter ändringen, även den som inte är medlem i föreningen men vars rätt berörs av föreningens beslut, om beslutet gått honom eller henne emot. Länsstyrelsen och förvaltningsdomstol ska i fortsättningen inte bara pröva beslutets laglighet utan även dess lämplighet. Ett överklagat beslut kan i fortsättningen såväl upphävas som ändras.

Språkliga ändringar har gjorts i andra och tredje styckena, dessa ändringar innebär ingen ändring i sak.

40 §

Genom sista stycket ges länsstyrelsen möjlighet att låta sitt beslut gälla först när det vunnit laga kraft. Vissa språkliga justeringar har gjorts. Dessa ändringar innebär dock ingen ändring i sak.

Övergångsbestämmelserna

Enligt min mening bör de nya föreskrifterna träda i kraft snarast möjligt, vilket bör vara den 1 juli 2010.

Jag anser att gällande lagstiftning i vissa avseende kan strida mot RF och Europakonventionen. Det är därför nödvändigt att befintliga fiskevårdsområden ska lyda under de nya föreskrifterna. Praktiska skäl talat också för en sådan lösning. För att undvika två samtidigt gällande system bör därför äldre föreskrifter inte vara gällande utan samtliga befintliga fiskevårdsområden föras in under det författningssystem som de nya föreskrifterna innebär. Detta underlättar självfallet länsstyrelsernas handläggning av dessa ärenden.

Av andra punkten framgår att vid ikraftträdandet befintliga fiskevårdsområden ska anses bildade enligt de nya föreskrifterna. För befintliga fiskevårdsområden och dess föreningar gäller alltså de nya föreskrifterna. Dock anges under tredje punkten att stadgar för vid ikraftträdandet befintliga fiskevårdsområden inte får tillämpas i de delar de strider mot de nya föreskrifterna. Upptäcker en förening att dess stadgar strider mot de nya föreskrifterna ska styrelsen utan dröjsmål lägga fram förslag till föreningsstämman om ändring av stadgarna så att de överensstämmer med de nya föreskrifterna.

7.2 Förordning (1998:1343) om stöd till fiskevården

3 §

Ändringen sker som en följd av att fiskerättsförteckningen i lagen om fiskevårdsområden ersätts av en fiskerättsutredning. Genom fiskerättsutredningen ska det utredas vem som äger fiske och hur stor del av fisket i det avsedda området ägarens del av fisket utgör.

I övrigt ska bestämmelsen gälla oförändrad.

Kommittédirektiv



En ny fiskelagstiftning

Dir.
2007:125

Beslut vid regeringssammanträde den 4 oktober 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska lämna förslag till en förändrad fiskelagstiftning. Förslagen ska syfta till att ge förutsättningar för ett hållbart nyttjande av fiskeresurserna som gynnar näringsverksamheten och fritidsfisket samt den biologiska mångfalden. Den huvudsakliga framtida regleringen av fisket ska utformas som en fiskevårdslag. I uppdraget ingår också att beakta behovet av regelförändringar och en effektivisering av lagföringen vid brott mot fiskelagstiftningen. Utredaren ska utarbeta fullständiga förslag till de författningsändringar som övervägandena föranleder.

Bakgrund

Regelverket för fisket består dels av såväl EG:s förordningar, vilka är direkt tillämpliga i medlemsstaterna, och dels av nationell lagstiftning med utgångspunkt i fiskelagen (1993:787).

EU:s gemensamma fiskeripolitik, som reformerades år 2002, omfattar bevarande, förvaltning och utnyttjande av akvatiska levande resurser, vattenbruket samt beredning och avsättning av produkter från fiske och vattenbruk. Syftet är att säkerställa att ett nyttjande av levande akvatiska resurser sker på ett hållbart sätt i ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänseende. För att uppnå detta ska fiskeriförvaltningen utgå från ekosystemansatsen, tillämpa försiktighetsprincipen och utnyttja bästa tillgängliga teknik samt utgå från vetenskapliga bedömningar. Detta ska ge förutsättningar för en effektiv fiskeverksamhet som tar hänsyn till konsumentens intressen inom ramen för en ekonomiskt lönsam och

konkurrenskraftig fiske- och vattenbruksnäring vilket ger en rimlig levnadsstandard för dem som är beroende av fisket.

Fiskelagen 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. Enligt fiskelagen får regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, utfärda föreskrifter vilka förbjuder eller begränsar fiske i vissa avseenden samt om vilken hänsyn fisket ska ta för att skydda miljön. Regeringen har i huvudsak lämnat föreskriftsrätten vidare till Fiskeriverket. Nästan samtliga nationella detaljföreskrifter om fiske finns därför samlade i Fiskeriverkets författningssamling, FIFS. Även miljöbalken ger möjlighet att reglera fisket ur bevarande- eller restaureringsperspektiv men som princip gäller att fiskelagstiftningen bör användas vid förvaltning av fisket.

Fiskelagen har som en följd av medlemskapet i EU ändrats ett antal gånger. Fiskeriverket har vidare lämnat ytterligare förslag till modernisering av fiskelagstiftningen.

Skärpta straffbestämmelser på fiskets område infördes genom ändringar i fiskelagen (prop. 2002/03:41, bet. 2002/03: MJU16, rskr. 2002/03:173). Dessa ändringar innebar att straffen för överträdelse skärptes i flera avseenden. Straffmaximum för normalbrott höjdes från fängelse i sex månader till ett år. En bestämmelse om grovt brott infördes, enligt vilken fängelse i högst två år kan utdömas. Vidare tillkom bestämmelser om återkallelser av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd på viss tid samt om varning och en särskild avgift för otillåtna fångster.

Utredningsbehov

Fiskelagen tar sin utgångspunkt i och reglerar i första hand rätten till fiske. I de delar som avser fiskevård och resursvård innehåller lagen i huvudsak bemyndiganden att vidta åtgärder. Den svenska fiskeripolitiken är numera tydligt inriktad mot ett ekologiskt hållbart nyttjande av fiskeresursen. Samtidigt är det viktigt att även målen om ett ekonomiskt och socialt hållbart nyttjande beaktas och möjliggör en ekonomiskt lönsam näringsverksamhet vilket kan bidra till regional utveckling. Fiskelagen behöver därför anpassas efter vad de nationella behoven och gemenskapsrätten kräver. Som jämförelse kan nämnas att målet för den reviderade gemensamma

fiskeripolitiken, som började gälla under år 2003, innebär att levande akvatiska resurser ska utnyttjas på ett hållbart sätt i ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänseende. Nationellt kan jämförelser göras med både skogsvårdslagen (1979:429) och miljöbalken vilka båda har portalparagrafer som klargör att målsättningen är ett hållbart nyttjande. Motsvarande paragraf saknas i nuvarande fiskelag.

Mot denna bakgrund finns ett behov av en ny fiskelagstiftning. En sådan ska reglera verksamheter inom fiske och vattenbruk vilket direkt eller indirekt påverkar fiskbestånd och den akvatiska miljön. Lagen ska inom ramen för bibehållna eller restaurerade ekosystem reglera dessa verksamheter så att de ger bästa möjliga långsiktiga avkastning. Det långsiktiga målet om att de kommersiella fiskbestånden inom ovan given ram ska byggas upp till en optimal nivå är gemensamt för en framtida lönsam näringsverksamhet, fritidsfiske och hållbar utveckling.

Under senare år har många av de inom EU kommersiellt nyttjade fiskbestånden minskat samtidigt som allt effektivare fångstmetoder tillämpas. Mot den bakgrunden bedrivs inom EU:s fiskeriförvaltning ett aktivt arbete med kontinuerligt ökande miljöhänsyn för att skapa ett hållbart nyttjande. Detta har medfört förändringar av den övergripande gemenskapslagstiftningen, särskilt genom de nya systemen för t.ex. tillståndsgivning, fiskeansträngningsreglering, fördelningen av fiskemöjligheter samt kontrollverksamhet för medlemsstaterna. Dessutom är det troligt att medlemsstaterna får behov av att i en ökande utsträckning behöva ingripa även mot verksamheter som har beröring med fisket men inte är en del av den direkta fångstverksamheten. Genom detta ställs krav på en mer flexibelt utformad fiskelagstiftning. Därtill kommer att en effektivare lagföring vid överträdelse av fiskebestämmelser är en av EU prioriterad fråga. EU-kommissionen har riktat kritik mot att överträdelse av fiskelagstiftningen inte beivras i tillräckligt hög grad av svenska myndigheter.

I en dom den 9 februari 2005 (NJA 2005 s. 33) fann Högsta domstolen att regeringsformen inte tillåter att blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan fylls ut med myndighetsföreskrifter på så sätt att den gärning som straffbeläggs anges helt eller i väsentliga delar i sådana myndighetsföreskrifter. Det finns därför anledning att se över fiskelagens bestämmelser om straff och särskild rättsverkan i syfte att identifiera eventuella otillåtna blan-

kettstraffstadganden och överväga behovet av författningsändringar.

I regeringens skrivelse Vissa fiskeripolitiska frågor m.m. (skr. 2005/06:171, bet. 2005/06:MJU27, rskr. 2005/06:391) har bedömningen gjorts att man bör se över möjligheterna att låta Kustbevakningen bedriva förundersökning avseende vissa fiskebrott i syfte att möjliggöra en effektivare lagföring. Med stöd av regeringens bemyndigande den 25 januari 2007 har en särskild utredare tillkallats med uppdrag att göra en översyn av regleringen av Kustbevakningens befogenheter (Fö 2007:02). Genom beslut denna dag har regeringen gett utredaren i uppdrag att i tillägg till sitt ursprungliga uppdrag utreda möjligheten att ge Kustbevakningen rätt att bedriva förundersökning avseende vissa fiskebrott. Vidare har regeringen låtit utreda möjligheterna att införa administrativa sanktioner på yrkesfiskets område (SOU 2007:20). Förslagen syftar till att påskynda och effektivisera hanteringen vid överträdelse av fiskebestämmelserna genom att ge möjlighet till administrativa sanktioner utan föregående domstolsförfarande.

Såväl inom den gemensamma fiskeripolitiken som inom den svenska fiskepolitiken har ett ökat fokus successivt lagts på en ökad samverkan mellan förvaltare, forskare, olika kategorier fiskande och andra intressenter och ett ökat inflytande för brukare och intressenter. Under åren 2004–2006 har Fiskeriverket haft i uppdrag att leda och samordna ett antal pilotprojekt som syftar till att utveckla en lokal eller regional samförvaltning av fisket (dnr Jo2006/3424). I sin avrapportering av detta arbete har Fiskeriverket pekat på ett antal juridiska frågeställningar vilka bör analyseras för det fortsatta arbetet med samförvaltning i Sverige. En viktig fråga är hur stort inflytande som kan eller bör ges till ett samförvaltningsorgan för att syftet och målsättningen med ett ökat deltagande och brukaransvar ska uppnås.

En annan aspekt av ett ökat brukaransvar och den enskilde fiskarens möjligheter att själv styra sitt fiske inom ramen för gällande fiskeregler är det uppdrag Fiskeriverket redovisat avseende en ändrad reglering av det pelagiska fisket, dvs. fiske efter sill, makrill, tobis etc. Även här pekar myndigheten på behov av analys av de rättsliga förutsättningarna, särskilt avseende vissa skattemässiga konsekvenser och om lagens systematik avseende licenser, fartygstillstånd och andra tillstånd samt kopplingarna mellan fiskeföretaget och innehavaren av fartygstillståndet, vilket i dag måste vara en fysisk person.

Fiskevården i en större del av våra svenska inlandsvatten sker inom ramen för särskilda fiskevårdsområden. Dessa styrs i första hand av lagen (1981:553) om fiskevårdsområden.

Den svenska regeringen har satt som mål att de svenska företagens administrativa kostnader för samtliga statliga regelverk ska minska med minst 25 procent under en period av fyra år. Det är därför angeläget att förhindra att nya, kostnadskrävande regler ersätter de gamla. Syftet är att skapa ett bättre företagsklimat vilket gör det mer lönsamt och mindre krångligt att vara företagare. Ett liknande arbete med regelförenklingar bedrivs i EU:s regi. Detta syftar till att minska företagens administrativa kostnader med 25 procent till år 2012.

Det är angeläget att nya regelverk utformas enkelt men ändå uppnår sitt syfte lika effektivt. Om regelverket utformas på ett enklare och mer ändamålsenligt sätt kan företagen ägna mer tid och resurser till att driva och utveckla sin verksamhet och därigenom bidra till ökad tillväxt och sysselsättning. Detsamma kan i viss mening också gälla för utformningen av den nya fiskevårdslagstiftningen.

Uppdraget

Utredaren ska se över den svenska fiskelagstiftningen och utarbeta förslag till en ny fiskevårdslag som inom ramen för bibehållna ekosystem ska syfta till ett långsiktigt hållbart nyttjande av fiskeresurserna vilket gynnar näringsverksamheten och fritidsfisket. Den nya lagstiftningen bör återspegla nu gällande mål för såväl den svenska som den gemensamma fiskeripolitiken.

I sitt arbete bör utredaren beakta den internationella havsrätten, relevant EG-rätt, särskilt den gemensamma fiskeripolitiken samt EU:s miljö- och vattenpolitik, liksom regeringens arbete med landsbygdsstrategin och det miljöpolitiska arbetet, särskilt havsmiljöarbetet och miljömålsarbetet samt politiken för global utveckling. Utredaren ska vidare undersöka vilka möjligheter det finns att ta större regional hänsyn vid fördelning av fiskerättigheter i samband med stöd, tillstånd och licenser, att säkra ett lokalt inflytande i fiskeriförvaltningen, att skapa skilda former av samförvaltning, samt att öppna för nya samarbetsformer för fiskeriförvaltning, fredningsområden, fiskeriövervakning och fiskerikontroll. Samtidigt ska även behovet av andra förändringar beaktas, som principen

om bästa tillgängliga teknik, miljökonsekvensbedömningar vid fiske etc. Dessutom ska utredas hur utbildningskrav kan anges för fiskelicens samt hur möjligheten att införa licens för t.ex. fisketurismen ska utformas.

Utredaren ska vidare i syfte att åstadkomma ett väl fungerande regelverk ägna särskild uppmärksamhet åt samspelet mellan fiskelagens bestämmelser om straff och särskild rättsverkan och fiskelagstiftningens olika normgivningsbemyndiganden. I denna del av uppdraget ingår att identifiera eventuella otillåtna blankettstraffstadganden i fiskelagen och i det sammanhanget överväga behovet av författningsändringar.

Utredaren ska vidare överväga vilka åtgärder som ytterligare kan vidtas för att effektivisera lagföringen av brott mot fiskelagstiftningen utöver de förslag som lämnats av utredningen om Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område (SOU 2007:20) och den fråga om möjlighet för Kustbevakningen att bedriva förundersökning i fråga om vissa fiskebrott som omfattas av uppdraget till Utredningen om Kustbevakningens befogenheter (Fö 2007:02).

Vidare ska utredaren göra en översyn av lagen (1981:553) om fiskevårdsområden och de bestämmelser i lagen (1957:390) om fiskearrenden och i förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevården som rör fiskevårdsområden. Lagen om fiskevårdsområden behöver ändras för att bättre stämma överens med fiskelagen och med nuvarande politiska inriktning mot miljöhänsyn. Utredaren bör undersöka om det går att förenkla reglerna för bildande och förvaltning av fiskevårdsområden samt vidare överväga behovet av och möjligheterna till fördelning mellan medlemmarna av ett eventuellt ekonomisk överskott från fiskevårdsområden. En utgångspunkt för detta arbete ska vara utformningen av lagen (2000:592) om viltvårdsområden samt beakta de författningsförslag och slutsatser rörande lagen om fiskevårdsområden, som utarbetats av Utredningen om det fria handredskapsfisket (SOU 2001:82).

Utredaren ska överväga om förslagen till ny fiskelagstiftning föranleder några förändringar i systematiken i lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Utredaren ska ta ställning till om bestämmelserna i den lagen bör föras över till den nya fiskevårdslagen.

I uppdraget ligger också att beakta Fiskeriverkets förslag om, samt Regeringskansliets beredningar av, modernisering av fiskelagen (dnr Jo2002/1494, Jo2005/2326) samt förslagen i rapporterna om Regional och lokal samförvaltning av fiske (dnr Jo2006/3424),

Situationen och utvecklingen av bildandet av fiskevårdsområden i Sverige (dnr Jo2006/2401) och Ändrad reglering av det pelagiska fisket (dnr Jo2007/1917). Utredaren ska vidare följa beredningen inom Regeringskansliet av förslagen från utredningen om Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område (SOU 2007:20).

Utredaren ska utarbeta fullständiga förslag till de författningsändringar som övervägandena föranleder. Förslaget bör vara så utformat att dess konstruktion och verkan är lätt att tillämpa för verksamhetsutövare, tillsynsmyndigheter och allmänhet. Vidare ska förslagen vara utformade på ett sådant sätt att den administrativa hanteringen för verksamhetsutövarna förenklas utan att syftet med regleringen urholkas. Vid utformningen av förslagen ska utredaren ta hänsyn till regeringens mål att minska de administrativa kostnaderna för företag.

Redovisning av uppdraget

En konsekvensbedömning ska göras för samtliga förslag. Utredaren ska för samtliga förslag analysera såväl de samhällsekonomiska och finansiella konsekvenserna som konsekvenserna för uppfyllelsen av miljömålen. Kostnader och intäkter för staten, kommuner eller andra berörda ska redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten och kommunerna ska utredaren presentera förslag till finansiering enligt gällande finansieringsprinciper. Vad gäller redovisning av förslagens konsekvenser för företagen ska utredaren samråda med Näringslivets regelnämnd. Utredaren ska vidare samråda med Utredningen om Kustbevakningens befogenheter (Fö 2007:02) och Havsmiljöutredningen (M 2006:05) samt med berörda organisationer och myndigheter, särskilt med Fiskeriverket, Naturvårdsverket och Kustbevakningen.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2008.

(Jordbruksdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2009

Kronologisk förteckning

1. En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. Ju.
2. Nya nät för förnybar el. N.
3. Ransonering och prisreglering i krig och fred. Fö.
4. Sekretess vid anställning av myndighetschefer. Fi.
5. Säkerhetskopiors rättsliga status. Ju.
6. Återkrav inom välfärdssystemen. – Förslag till lagstiftning. Fi.
7. Den svenska administrationen av jordbruksstöd. Jo.
8. Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. Jo.
9. Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. Fi.
10. Miljöprocessen. M.
11. En nationell cancerstrategi för framtiden. S.
12. Skatt i retur. Fi.
13. Effektiviteten i Kriminalvårdens lokal-försörjning. Ju.
14. Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. Ju.
15. Kraftsamling!
– museisamverkan ger resultat.
+ Bilagor. Ku.
16. Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. Ku.
17. Kommunal kompetenskatalog.
En problemorientering. Ju.
18. Två rapporter till Grundlagsutredningen. Ju.
19. Aktiv väntan – asylökande i Sverige. Ju.
20. Mer järnväg för pengarna. N.
21. Redovisning av kommunal medfinansiering. Fi.
22. En ny alkohollag. S.
23. Olovlig tobaksförsäljning. S.
24. De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. N.
25. Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. Fi.
26. Det växande vattenbrukslandet. Jo.
27. Ta klass. U.
28. Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. U.
29. Fritid på egna villkor. IJ.
30. Skog utan gräns? Jo.
31. Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. N.
32. Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. S.
33. Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. Fi.
34. Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. Ju.
35. Moderna hyreslagar. Ju.
36. Främja, Skydda, Övervaka
– FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. IJ.
37. Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. Ju.
38. Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. S.
39. En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. N.
40. En ny modell för arbetsmiljötillsyn. A.
41. Bättre och snabbare insättningsgaranti. Fi.
42. Vattenverksamhet. M.
43. Klinisk forskning – ett lyft för sjukvården. U.
44. Integritetsskydd i arbetslivet. A.
45. Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. M.
46. Försenad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m. Ju.
47. God arbetsmiljö - en framgångsfaktor? A
48. Koncessioner för el- och gasnät. N.

49. Bättre samverkan. Några frågor kring samspelet mellan sjukvård och socialförsäkring. S.
50. Nytt pensionssystem för den statsunderstödda scenkonsten. Fi.
51. Avskaffande av filmcensuren för vuxna – men förstärkt skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Ku.
52. Staten och imamerna.
Religion, integration, autonomi. U.
53. Fiskevård i enskilt vatten – en översyn av lagen om fiskevårdsområden. Jo.

Statens offentliga utredningar 2009

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. [1]
Säkerhetskopiers rättsliga status. [5]
Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning. [13]
Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. [14]
Kommunal kompetenscatalog.
En problemorientering. [17]
Två rapporter till Grundlagsutredningen. [18]
Aktiv väntan – asylökande i Sverige. [19]
Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. [34]
Moderna hyreslagar. [35]
Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. [37]
Försenad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m. [46]

Försvarsdepartementet

- Ransoning och prisreglering i krig och fred. [3]

Socialdepartementet

- En nationell cancerstrategi för framtiden. [11]
En ny alkohollag. [22]
Olovlig tobaksförsäljning. [23]
Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. [32]
Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. [38]
Bättre samverkan. Några frågor kring samspelen mellan sjukvård och socialförsäkring. [49]

Finansdepartementet

- Sekretess vid anställning av myndighetschefer. [4]
Återkrav inom välfärdssystemen.
– Förslag till lagstiftning. [6]
Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. [9]

- Skatt i retur. [12]
Redovisning av kommunal medfinansiering. [21]
Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. [25]
Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. [33]
Bättre och snabbare insättningsgaranti. [41]
Nytt pensionssystem för den statsunderstödda scenkonsten. [50]

Utbildningsdepartementet

- Ta klass. [27]
Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. [28]
Klinisk forskning – ett lyft för sjukvården. [43]
Staten och imamerna. Religion, integration, autonomi. [52]

Jordbruksdepartementet

- Den svenska administrationen av jordbruksstöd. [7]
Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. [8]
Det växande vattenbrukslandet. [26]
Skog utan gräns? [30]
Fiskevård i enskilt vatten – en översyn av lagen om fiskevårdsområden. [53]

Miljödepartementet

- Miljöprocessen. [10]
Vattenverksamhet. [42]
Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. [45]

Näringsdepartementet

- Nya nät för förnybar el. [2]
Mer järnväg för pengarna. [20]
De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. [24]

Effektiva transporter och samhällsbyggande
– en ny struktur för sjö, luft, väg och
järnväg. [31]
En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. [39]
Koncessioner för el- och gasnät. [48]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Fritid på egna villkor. [29]
Främja, Skydda, Övervaka
– FN:s konvention om rättigheter för
personer med funktionsnedsättning. [36]

Kulturdepartementet

Kraftsamling!
– museisamverkan ger resultat. + Bilagor.
[15]
Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. [16]
Avskaffande av filmcensuren för vuxna
– men förstärkt skydd för barn och unga
mot skadlig mediepåverkan. [51]

Arbetsmarknadsdepartementet

En ny modell för arbetsmiljötillsyn. [40]
Integritetsskydd i arbetslivet. [44]
God arbetsmiljö - en framgångsfaktor? [47]