



FINANSDEPARTEMENTET

Hushållning med knappa naturresurser

– Exemplet sportfiske

Rapport till



ESO

Expertgruppen för studier
i offentlig ekonomi

Ds 1995:47



FINANSDEPARTEMENTET

HUSHÅLLNING MED KNAPPA NATURRESURSER

– Exemplet sportfiske

Lars Hultkrantz (red.)

Roger Berggren

Stefan Ekenberg

Dan Jonasson

Bengt Sahlberg

Curt Wendt

Ds 1995:47

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

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliets förvaltningskontor
Arkiv- och informationsenheten
103 33 Stockholm
Fax: 08-790 09 86
Telefon: 08-405 24 81

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1995

ISBN 91-38-20020-1
ISSN 0284-6012

Förord

ESO sysslar med den offentliga sektorns ekonomi. De flesta förknippar "offentlig ekonomi" med områden som daghem, sjukvård, försvar och socialförsäkringar. Men ett annat ämne, som många kanske inte direkt ser som offentlig verksamhet, är hur staten sköter sig som förvaltare av den svenska naturen och som ägare till en stor del av densamma. I Sverige kan allmänheten utnyttja naturen – bl.a. genom allemansrätten och genom statens politik för rekreation och turism – på ett sätt som i få andra länder. Hur sköter staten detta sitt själv-påtagna uppdrag?

Frågan är svår. Det handlar om att väga en rad svårkvantifierbara faktorer mot varandra; naturutnyttjande mot förslitning av naturen, flora och fauna mot turist- och exploateringsinkomster, ortsbefolkningens krav på service och transporter mot bevarandet av en unik miljö, etc. Det är inte vanligt att ämnet behandlas stringent eller med ekonomiska glasögon.

Det är mot denna bakgrund ESO lägger fram denna rapport. Det är den andra i detta ämne. Den första – *"Hushållning med knappa naturresurser. Exemplet allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen"* (Ds 1995:15) – handlade bl.a. om hur fri körning med motorfordon i naturen, delvis med hänvisning till allemansrätten, kan hota några av svenska folkets förnämsta resurser för rekreation och turism. Denna andra volym rör samma huvudfråga, men med inriktning på fiske. Rapporten har redigerats av professor Lars Hultkrantz, som också skrivit inledningen om sportfiskepolitiken. Statsvetarna Roger Berggren och Stefan Ekenberg, Umeå universitet, redovisar och analyserar fyra politiska beslut med stor betydelse för fritidsfisket. Lars Hultkrantz har också, tillsammans med professor Bengt Sahlberg, turismvetenskapliga institutionen vid Högskolan i Östersund, och fiskebiolog Curt Wendt granskat firsketurismen. Slutligen redovisar fiskevårdskonsulent Dan Jonasson ett förslag till hur olika intressenter kan samverka för att förvalta sportfiskeresurserna på renbetesland.

En slutsats av de olika uppsatserna är att resurser misshushållas också på fiskets område. Regleringar av fiske krävs normalt för att undvika överuttag av fiskbestånden, men de regleringar som införts i Sverige har – enligt Lars Hultkrantz' inledning – inte lyckats uppnå en effektiv produktion på biologiskt uthållig grund. Ett skäl är att fiskepolitiken varit starkt utsatt för påtryckningar från intressegrupper. Det är, skriver Hultkrantz, "oklart om det är staten som reglerar branschen eller om det är branschen som reglerar staten". Resultatet blir att fisket utnyttjas under sin potential, alltmedan det funnits en "betydande bekymmerslöshet bland de politiska beslutsfattarna kring konsekvenserna för fiskeresursernas utveckling".

Vad gör då göras? En möjlig slutsats av rapporten är att vi bör söka andra organisatoriska lösningar av fiskeripolitiken än de båda schablonformer som dominerat debatten, nämligen å ena sidan en privat och kommersiell bruksform och å andra sidan en offentlig och icke-kommersiell. Många av de problem som behöver lösas är "typiska entreprenörsuppgifter", hävdas i rapporten. Det kan därför vara en poäng att söka nya organisatoriska arbetsformer, kanske de erfarenheter som redovisas i Dan Jonassons uppsats kan komma till glädje i flera sammanhang.

Det är vår förhoppning att rapporten skall bidra till att debatten om hur naturresurser förvaltas och utnyttjas tar ett rejält steg framåt. Som vanligt i ESO-sammanhang står författarna själva för analys och slutsatser.

Mörksund i augusti 1995

Klas Eklund
Ordförande för ESO

Innehåll

1	Sportfiskepolitiken	7
	<i>Lars Hultkrantz</i>	
2	Fiske som politisk tvistefråga – fyra konfliktfyllda exempel av betydelse för fritidsfisket	27
	<i>Roger Berggren och Stefan Ekenberg</i>	
2.1	Inledning	27
2.2	Utvidgningen av det fria handredskapet	29
2.3	Kampen om laxen i Östersjöområdet	42
2.4	Om rätten till "fritt" fiske ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen	62
2.5	Länsfiskestadgornas avskaffande	74
2.6	Slutdiskussion	84
	Referenser	90
3	Fisketurism i Sverige	94
	<i>Lars Hultkrantz, Bengt Sahlberg och Curt Wendt</i>	
3.1	Den svenska turistnäringen	94
3.2	Marknaden för fritidsfiske	95
3.3	Utvecklingstendenser under 1990-talet	102
3.4	Förutsättningar för att utveckla sportfisketurismen	103
3.5	Att vårda resursen	106
3.6	Forskningsbehov	109
	Referenser	111

4	Sportfiske på naturens och samernas villkor <i>Dan Jonasson</i>	112
4.1	Inledning	112
4.2	Seminarier om sportfisket och dess konsekvenser	113
4.3	Hur bör vi gå vidare?	124

Abstract 126

Förteckning över ESO:s tidigare publicerade rapporter	127
--	-----

1 Sportfiskepolitiken

Lars Hultkrantz¹

Politikmisslyckanden

Detta är den andra av två rapporter som behandlar hushållningen med naturresurser som utnyttjas för rekreation. I den föregående rapporten (Ds 1995:15) diskuterade jag och Nils G. Lundh allemansrätten, fjällan samt frågan om körning med snöskotrar i naturen. Vi pekade på att naturutnyttjandet idag sker i former som undergräver miljöns kvalitet. Staten har tagit på sig, i vissa fall mer eller mindre självväldigt tagit över, det förvaltningsansvar för dessa resurser som annars skulle ha kunnat utkrävas av berörda markägare, för att sedan försumma att sköta det på ett nöjaktigt sätt. I synnerhet tycks svårigheter uppstå när det behöver ske begränsningar av det totala nyttjandet. I grunden finns därför följande dilemma. Ambitionen att låta alla få nyttja naturresurserna har omsatts i en politik som tillåter vissa att använda dessa resurser mycket intensivt. Därmed blir det i praktiken inte möjligt för alla att få del av naturupplevelsen, åtminstone inte med hög kvalitet.

Ämnet denna gång är fritidsfiske, särskilt sportfiske, eller snarare förvaltningen av de naturresurser som kan utnyttjas för detta fiske. Även på detta område kan man tydligt se resurser misshushållas. Detta är i och för sig inte oväntat. Fiske är ett standardexempel i läroböckerna för att visa varför oreglerade marknader inte alltid bidrar till effektiva lösningar och de svenska förhållandena leder inte till någon

¹Jag vill tacka följande personer för synpunkter: Marita Alatalo, Geografiska institutionen, Umeå universitet; Lars Ask och Anders Bogelius, Fiskeriverket; Bertil Bengtsson, Juridikum Uppsala universitet; Roger Berggren och Stefan Ekenberg, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet; Lars-Ove Eriksson, Institutionen för vattenbru, SLU; Anders Karlsson, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Gabriel Michanek, Juridikum Uppsala universitet samt Christer Nilsson, Institutionen för ekologisk botanik, Umeå Universitet. Skogs- och jordbrukets forskningsråd har finansierat ett bakomliggande forskningsprojekt om allemansrätten.

annan slutsats därvidlag. Utan regleringar kommer fiskebestånden att överbeskattas så därför behövs en aktiv fiskepolitik. De problem som finns är till betydande del en följd av att denna politik kommer till korta därför att den saknats, varit alltför begränsad eller har utnyttjats för att fylla andra mål än att uppnå en effektiv produktion på biologiskt uthållig grund. De båda statsvetarna vid Umeå universitet, *Roger Berggren* och *Stefan Ekenberg*, redogör i denna rapport för den politiska debatt som föregått besluten i fyra frågor av stor betydelse för hushållningen med fritidsfiskets resursunderlag. Av redovisningen framgår tydligt – trots att författarna inte själva gör någon stor poäng av det – att fiskeripolitiken är ett eldorado för alla de fenomen som brukar analyseras i public choice-litteraturen. Det innebär bl.a. oproportionerligt stort inflytande för producentintressen på bekostnad av konsumentintressen; så raka rör för branschorganisationerna in i det politiska beslutsfattandet att det är oklart om det är staten som reglerar branschen eller om det är branschen som reglerar staten; röstfiske genom att politiker delar ut förmåner (fiskerätter) som i själva verket hör till någon annan; osv.

Exemplet sportfiske

I slutändan leder detta till att fiskeresurserna utnyttjas under sin potential. Även om detta gäller fisket i allmänhet är det konsekvenserna för fritidsfisket, och särskilt sportfisket, som vi fokuserar i denna rapport. Huvudskälet till denna fokusering är naturligtvis att sportfiske är ett av de mest betydelsefulla exemplen på rekreativ verksamhet som är beroende av hur väl naturresurserna förvaltas. Sportfisket är inte bara en väsentlig rekreativskälla för en stor del av befolkningen, den är dessutom av stort intresse och har stor utvecklingspotential som turistattraktor. Särskilt viktigt ur denna senare synvinkel är att sportfisket har lång säsong, lämpar sig för även veckoslutsturism och att det finns goda förutsättningar på många ställen runt om i landet. Men även sett med fiskeripolitiska ögon är sportfisket av stort intresse. Sportfisket erbjuder en ny användning för en del av fiskeresursen, som visserligen är liten men som har högt förädlingsvärde. Eftersom gränsen mellan produktion och konsumtion försvinner när det gäller sportfiske utgör den del av fiskeripolitiken som berör sportfisket en

indikator på hur väl denna politik förmår att tillgodose ett renodlat konsumentintresse.

Sportfisket bjuder emellertid också – tydligare än de exempel som behandlades i den föregående rapporten – på positiva förebilder som visar hur en naturresurs kan utnyttjas för rekreation. Det finns en växande medvetenhet bland allmänhet, myndigheter och forskare om fiskeresursens begränsning och om vikten av åtgärder, inkl. förändringar i nyttjandet, för att säkerställa volym och kvalitet. En allt mer välorganiserad fisketuristisk verksamhet, i både privat och offentlig regi, betonar betydelsen av att arrangörerna har resursplaner för hur fisket skall skötas. Nya former för sportfiske utvecklas som lägger tonvikt vid naturupplevelse och hänsynstagande till fiskeresursen. Bl.a. blir fiske med guide allt mer populärt. I denna rapport redovisar *Dan Jonasson*, som är fiskevårdskonsulent vid Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund (Sportfiskarna), de planer som vuxit fram i Jämtland för att i samarbete med samebyarna hantera sportfiske i renbetesland på ett ansvarsfullt sätt. Det riktigt intressanta med detta exempel är att det är Sportfiskarna som varit den pådrivande kraften. I en situation där det politiska systemet inte förmår ta ansvar för ett uthålligt nyttjande av naturresurserna, utan tvärtom pressar på för en kortsynt exploatering, visar företrädarna för de intressegrupper som berörs prov på större vilja än statsmakten att finna långsiktigt bärkraftiga lösningar.

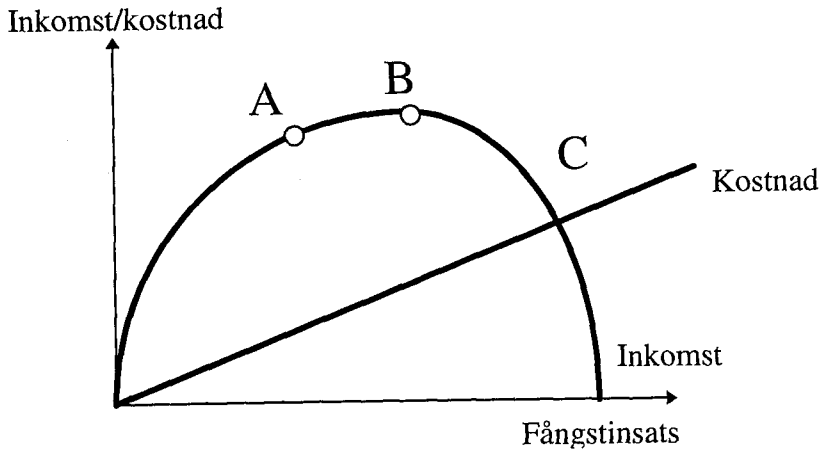
Även i den uppsats kring fisketurism som jag skrivit med *Bengt Sahlberg*, adjungerad professor i kulturgeografi och föreståndare för turismvetenskapliga institutionen vid Högskolan i Östersund, och *Curt Wendt*, fiskebiolog och chef för Hökensås Sportfiske AB, pekar vi på den konstruktiva utveckling som pågår i samband med utvecklingen av sportfisketuristisk verksamhet. Det är intressant att konstatera att när Naturvårdsverket (1995) i sin nyligen presenterade utredning om allemansrätten diskuterar former för ett mer hänsynsfullt utnyttjande av denna på "ickekommersiell grund" så ger man en provkarta på åtgärder (intern auktorisation, naturvägledning m.m.) som har utvecklats inom den kommersiella naturturismen, bl.a. sportfisketurismen.

Det oreglerade fiskets problem

De *marknadsmislyckanden* som brukar uppstå inom fiske innebär vanligen bristande effektivitet i produktion, konsumtion och investeringar. För att illustrera problemet när det gäller produktionen kan man använda de samband som visas i *Figur 1*. För att förenkla framställningen antas här att vi jämför produktionsnivåer som är långsiktigt uthålliga, dvs. där samma fångst kan upprepas år efter år. I verkligheten måste man ta hänsyn till flera komplikationer som slumpmässiga variationer i fisktillgången, samband mellan arter (t.ex. rovfisk och bytesfisk), möjlighet att variera fångstinsatsen mellan olika år osv., men figuren beskriver trots sin enkelhet grundproblemet.

Figur 1. Överfiske vid ett oreglerat fiske

Intäkter och kostnader i långsiktig jämvikt. Vid fritt tillträde till fiske erhålls intäkter och kostnader vid punkt C. Punkt A motsvarar ett ekonomiskt effektivt fiske. Punkt B maximerar produktionen ("maximum sustainable yield")



Den böjda kurvan i figuren visar värdet av fångsten, dvs. den årliga intäkten, vid olika fångstinsats. Fångstinsatsen kan t.ex. mätas som antalet fisketimmor med en viss fångstutrustning. Kurvan börjar och slutar i nollfångst. Utan något fiske blir det ingen fångst. Med alltför kraftigt fiske, som t.ex. innebär att alla fiskar fångas innan de blir köns mogna, kan inte fisket bedrivas uthålligt. Någonstans mellan dessa extrema situationer finns den fångstinsats (B) som maximerar värdet av fångsten. I figuren finns också en rät linje. Den representerar fångstkostnaden, som alltså antagits öka proportionellt med fångstinsatsen.

Fångstinsatsen vid B maximerar den biologiska avkastningen. Detta är dock inte den ekonomiskt mest fördelaktiga nivån eftersom man även bör ta hänsyn till fångstkostnaden. Det ekonomiskt effektiva fisket ligger därför vid en lägre fångstinsats, vid A. Vid just denna nivå är skillnaden mellan intäkt och kostnad som störst, dvs. det ekonomiska nettot av fisket är maximalt.²

Ett oreglerat fiske tenderar att hamna vid C. Problemet är att varje nytillkommande fiskare kan räkna med att få ungefär samma fångst som de andra får i genomsnitt. Vid C är den totala inkomsten av fisket lika med den totala kostnaden för detta. Eftersom inkomster och kostnader delas lika gäller även för den enskilde fiskaren att inkomst och kostnad går jämnt upp. Om däremot den enskilde fiskarens inkomst, dvs. den genomsnittliga inkomsten, skulle överstiga den enskildes kostnad, dvs. den genomsnittliga kostnaden, vore det mödan värt för nya fiskare att lägga ut nät (eller för den redan etablerade fiskaren att lägga ut fler nät). Därför uppstår jämvikt först vid C där det totala och genomsnittliga värdet av fångsten nått och jämnt förslår till att täcka den totala respektive genomsnittliga fångstkostnaden. Ofta innebär konkurrens, till konsumenternas fromma, att priset pressas och att inga övervinster kan bestå. I ett oreglererat fiske är detta emellertid inte en självklar fördel. Här finns nämligen förutom arbete och kapital en ytterligare produktionsfaktor, dvs. fiskeresursen. I ett oreglerat fiske är denna resurs inte prissatt. I kombination med konkurrens leder detta till att fisket bedrivs ineffektivt.

² Vid just denna nivå har intäktskurvan samma lutning, vilket innebär att marginalkostnad är lika med marginalintäkt.

Förutom den ineffektivitet i produktionen som här har beskrivits erhålls ofta även ineffektivitet i konsumtionen, dvs. fångsten används till mindre värdefulla användningar än vad som är möjligt. Det kan bl.a. bero på att det oreglerade fisket leder till att alltför mycket fångas på fel plats eller vid fel tillfälle, vilket innebär att fångsten inte kan säljas i färsk form utan måste utnyttjas t.ex. som fiskmjöl. Slutligen blir investeringsnivån ineffektiv. Eftersom resursen framstår som värdelös blir det inte heller lönsamt att försöka skydda den eller bedriva fiskevård. En med detta besläktad effekt är att fiskets övergång från "jägarstadiet" till "jordbrukarstadiet", t.ex. genom kassodling, försvåras. Här är problemet att när den odlade produktionen ökar sin marknadsandel så minskar fisketrycket i det otillräckligt reglerade fisket. Som en blick på Figur 1 visar leder detta paradoxalt nog till att fångsten ökar.³ Därmed pressas prisnivån och fiskodlingens lönsamhet blir lägre än vad den skulle ha blivit utan en sådan effekt.

Reglering av fiske

Dessa problem är dock som sagt väl kända. I flera decennier har många nationer, ibland i samarbete, ibland i strid med varandra, försökt lösa dessa problem i havsfisket. De första stegen togs genom att kustländerna skaffade sig nationell överhöghet över fiskevattnen närmast kusterna. Ännu är denna process inte helt avklarad. Dessutom har länderna svårt att komma överens om hur fisket skall fördelas utanför dessa områden, vilket ju under våren 1995 märktes i konflikter mellan bl.a. EU och Kanada, Irland och Spanien, Island och Norge, samt i någon mån även mellan Östersjöstaterna.

Nästa steg är att genomdriva begränsningar i fisket. Här har många problem visat sig, som delvis beror på svårigheterna att bestämma vad som behöver göras, eftersom kunskapen om fiskeresursen ofta är otillräcklig, och på svårigheterna att övervaka och kontrollera fisket. De

³ Utgå från jämviksläget i punkt C. För det oreglerade fisket innebär den ökade försäljningen av odlad fisk att efterfrågekurvan skiftar inåt, dvs. priset faller vid oförändrad produktion. Prodcenterna minskar därför fångstinsatsen, vilket från detta utgångsläge medför att fångstvolymen ökar. En mer utförlig analys av detta fenomen ges av Berck och Perloff (1985).

beror emellertid även på begränsningar när det gäller vad som ansetts politiskt möjligt. I många länder är yrkesfiskarna betydelsefulla intressegrupper som även har stöd av regionala intressen. Fiskepolitiken är vidare ofta präglad av sin närhet till jordbrukspolitiken. Begränsningarna för det politiskt möjliga har ofta visat sig innebära att man bara kunnat förhindra inträde av nya yrkesfiskare eller "utomstående" fiskare, dvs. utländska fiskare eller stora trålare med hög rörlighet. Vidare har man ofta fått begränsa fisket på sätt som innebär att kostnaden för regleringen fördelas jämnt över många fiskare, t.ex. genom att begränsa fångstsäsongen eller genom att förbjuda alltför effektiv fångstutrustning. Från konsumentsynpunkt betyder detta ofta dyr fisk, eller stora subventioner till fisket via skattsedeln, eftersom dessa regleringar leder till lågt kapacitetsutnyttjande och/eller dåligt tillvaratagande av stordriftsfördelar.

Dessa inskränkningar har inneburit att fiskepolitiken inte alltid varit så verksam, eller att man erhållit negativa bieffekter. När man har begränsat tillträdet har istället de fiskare som haft rätt att fiska ökat sin fångstinsats. Man brukar tala om "capital stuffing", dvs. att de kvarvarande fiskebåtarna "bestyckas" med allt mer fångstutrustning, som följd av fiskepolitiken. Om fiskepolitiken inneburit att säsongen avbryts när en viss totalkvot är fylld har man kunnat få "run for the catch", dvs. allt fiske har skett omedelbart. På senare tid har man därför börjat fästa stora förhoppningar vid ekonomiska styrmedel. Ett sådant är individuella fångstkvoter som kan överlätas. Sådana har införts i Island, Kanada, Australien, Nya Zeeland och Norge. Ett ofta uppmärksammat exempel är användningen av detta medel för att begränsa fisket på hälleflundra utanför Kanada. Det var en påtaglig framgång därför att införandet av individuella kvoter innebar till de nordamerikanska konsumenternas fromma att det blev möjligt att få tag på färsk hälleflundra även vid andra tillfällen än just vid säsongstarten (då fiskarna tidigare kappades om att fånga så mycket som möjligt innan totalkvoten var fylld). Även bland fiskarna var det en succé eftersom färsk hälleflundra har högre marknadsvärde än fryst. Med individuella kvoter har generellt enskilda fiskare mindre anledning att skaffa överkapacitet för att vinna försteg framför andra fiskare i kampen om fångsten, vilket bör förbilliga fisket. Överlåtbarhet bör vidare göra det möjligt för fisket att utvecklas effektivt, genom att mer effektiva fiskare kan köpa ut mindre effektiva.

Fritidsfiskets problem

Fritidsfiske är, i den mån det ägnas åt samma resurs som yrkesfisket, en konsumtionsaktivitet som också blir lidande av överfiskning i haven. Eftersom rekreativsvärdet av sportfisket ofta inte prissätts finns här en särskild snedvridning av konsumtionen. Denna kan vara betydande. Det mest väsentliga exemplet är laxfisket.

I Norge fångas ungefär hälften av all lax vid kusten, huvudsakligen av yrkesfisket. Denna del genererar ett bidrag till arbetskostnader och kapitalkostnader på 23 miljoner norska kronor. Den andra hälften av fångsten, fritidsfisket i älvarna, ger ett konsumentöverskott (inkl. fiskekortsavgift), huvudsakligen rekreativsvärde, på i storleksordningen 300 miljoner norska kronor.⁴ En svensk undersökning (Appelblad 1994) visar att det även finns hög betalningsvilja bland svenska sportfiskare för fiske på lax i älvar i Västerbotten och Norrbotten, förutsatt att fisketillgången blir lika god som i Norge.

En utveckling mot en situation med "norsk" laxkvalitet i svenska älvar är fullt tänkbar, förutsatt att den nu så förödande miljösjukdomen M74 ("mortalitet 1974", alternativt "miljörelaterad sjukdom 1974" kan bemästras.⁵ Alatalo (1994, 1995) uppskattar den potentiella årliga sportfiskefångsten av lax i enbart Torneälven, Kalixälven, Vindelälven och Piteälven till totalt 225 ton⁶, vilket är knappt hälften av den totala norska älvfångsten. En sådan fångstnivå skulle dock förutsätta en kraftig begränsning av yrkesfisket och fisket med fasta redskap. Kostnaden för en sådan begränsning skulle emellertid för svensk del inte vara särskilt hög. Bruttovärdet av det svenska

⁴ Krokan (1994). Konsumentöverskottet per fiskedag har med ledning av fyra studier antagits vara 250 norska kronor.

⁵ Naturlaxens överlevnad beror på exakt hur hög mortaliteten på grund av M74 blir samt på hur mycket havs-, kust- respektive älvfisket kan reduceras. Fiskeriverket (1994) redovisar modellberäkningar som visar att vid extremt hög M74-mortalitet (90 %) måste allt laxfiske upphöra för att rädda naturlaxstammarna, medan det vid en M74-mortalitet på 70 % kan räcka med att stoppa kust- och älvfisket på naturlax. Fiskeriverkets slutsats är att en reduktion bör ske av såväl havs- som kustfisket.

⁶ Denna siffra baseras på alternativ 4 i Alatalo (1995), vilken förutsätter att 10 % av vildlaxen i Torne och Kalix älvar samt 30 % av vildlaxen i Vindelälven och Pite älv kan sportfiskefångas. Totalt beräknar Alatalo i detta alternativ med att 270 ton vildlax kan fångas genom sportfiske i älvarna i Västerbotten och Norrbotten.

havsfisket på Östersjölax var 1992 ca 12 miljoner kronor.⁷ Detta är ingen nettoinkomst, utan ett täckningsbidrag till kostnaderna för bränsle, ersättning för arbetskraft, kostnader för båt och fångstutrustning etc. 90 procent av yrkesfiskets laxfångst i Östersjön är odlad lax, vilken sätts ut, huvudsakligen i norrlandsälvarna av vattenkraftföretagen, till en årlig kostnad på ca 20 miljoner kronor. Det är uppenbarligen, även utan hänsyn till det akuta hotet mot naturlaxen, en betydande felanvändning av Östersjölaxen att i så hög grad fånga den innan den återvänder till norrlandsälvarna.

Just laxfisket i Östersjöområdet är även i övrigt ett tydligt exempel på vådan av ett otillräckligt reglerat fiske. Yrkesfisket har bl.a. tillåtit fånga lax med drivgarn, vilket innebär att närmare fyra femtedelar av all lax fångas som unglax då den väger drygt två kilo. Efter ytterligare ett år skulle medelvikten vara ca sex kilo. Kanada förbjöd drivgarnsfiske redan 1972, Norge 1989. Det norska beslutet resulterade direkt i ökad uppvandring i laxälvarna.

Till betydande del är dock sportfiskets förutsättningar andra än de som kännetecknar havsfisket. Vid kust, sjöar och strömmande vatten gäller i princip samma äganderättsförhållanden som på land. Här finns på ett helt annat sätt förutsättningar för begränsning och kontroll av utnyttjandet och prissättning av knappa fiskeresurser.

I realiteten är emellertid förhållanden ändå ofta rätt lika de som gäller i havsfisket. Ett grundproblem har varit att fastighetsindelningen ofta inte varit särskilt funktionell ur sportfiskets synpunkt. En splittrad indelning gör det svårt att bedriva effektiv fiskevård och att upplåta fiske åt utomstående. Ett väsentligt steg har därför varit utvecklingen av fiskevårdsområden, som numera täcker 38 procent av landets sjöar och 25 procent av landets rinnande vattensträckor. Dessa områden bildades med statligt stöd till förrättningskostnaderna, på villkor att fisket blev upplåtet för allmänheten. Denna organisering i fiskevårdsområden är emellertid i sig ingen garanti för ett väl fungerande fiske. Områdena är samfälligheter med många personer inblandade. Samma tendenser kan ofta urskiljas som i den nationella fiskepolitiken, med otillräckliga fångstbegränsningar. Det finns ofta en stor intern motvilja

⁷ Fiskeriverket (1994). Egen beräkning med ledning av Figur 25 (fångstvikt) och Figur 26 (pris på landad Östersjölax).

mot höga fiskekortsavgifter. Fiske med nät och andra fasta redskap tycks öka.

Även om bilden inte är enhetlig tycks det därför i stor utsträckning gälla att fisketrycket i sjöar och vattendrag är alltför högt, dvs. att situationen är i närheten av punkt C i Figur 1.⁸ Följande reflexion av Dan Jonasson som återfinns längre fram i denna rapport uttrycker just detta:

"Om fisket var bättre förr när vi i stort sett levde i väglöst land och gick med långspö och maskburk, vad är det då som håller på att hända? Vi borde ju få mycket mer fisk i dag än man fick förr i tiden. Det kan vara så att vi kompenserar ett försämrat fiske med alltmer sofistikerad utrustning och med alltmer långväga fisken för att lura de fiskar som finns kvar."

Sportfiskepolitikens problem

Sportfiskets problem har emellertid sällan mött någon större politisk förståelse. Detta har två skäl. För det första är sportfisket i första hand en konsumtionsaktivitet och i mindre utsträckning en produktionsaktivitet. Även om sportfiskarnas utlägg för utrustning, logi och annat ökat till väsentliga belopp (se nästa uppsats) utmärks sportfisket av att vara en ganska billig fritidssyssla som går att bedriva med enkla redskap. På en politisk arena där producentperspektiv står i förgrunden är detta en avgörande nackdel. En fritidssyssla som utövas av en eller två miljoner svenskar (beroende på hur höga krav som ställs för att en person skall räknas som sportfiskare) är naturligtvis av stor betydelse för vår välfärd⁹, men den tycks inte ge kunna underlag för uppkomsten av inflytelserika producentintressen. För det andra är kunskapen om den fiskeresurs som används för sportfiske mycket brist-

⁸ Tyvärr är det svårt att finna underlag för bestämda preciseringar, vilket delvis avspeglar det relativa ointresse som har funnits för fritidsfiskets resursfrågor.

⁹ Se uppsatsen om fisketurism i Sverige för en bedömning av det ekonomiska värdet av detta. I den föregående ESO-rapporten (Ds 1995:15 s. 11) anges det samhällsekonomiska värdet av skoteräkning och sportfiske till 600 miljoner kronor. Detta belopp innehåller emellertid endast värdet av skoteräkning.

fällig. Både forskning och myndighetsutövning har huvudsakligen varit inriktat på yrkesfiskets resursproblem. Detta har förmodligen bidragit till att sportfiskets resursproblem kunnat förbli ouppmärksammat så länge i Riksdagen. Först under de allra senaste åren har en viss medvetenhet kring dessa frågor börjat sprida sig.

Av Berggren och Ekenbergs genomgång framkommer tydligt att det vid flera viktiga ställningstaganden funnits en betydande bekymmerslöshet bland de politiska beslutsfattarna kring konsekvenserna för fiskeresursens utveckling. Bostadsutskottet ansåg sig kunna slå fast inför beslutet att bl.a. öppna vattnen i fjälltrakterna för sportfiske att frågan redan blivit allsidigt belyst. Konsekvenserna för fiskeresursen i, de mycket lågproducerande, fjällvattnen var emellertid inte undersökta. Någon miljökonsekvensanalys fanns, som Naturvårdsverket påpekade, inte. I riksdagsdebatten hävdade rentav en riksdagsman att fjällområdet är så fullt av resurser att alla intressen borde kunna tillgodoses utan att rennäringen kommer att störas. Liknande exempel framkommer i frågan om Östersjölaxen, där Jordbruksutskottet länge framhårdade i att förfäktat yrkesfiskarnas ståndpunkt att det finns gott om lax i Östersjöområdet, utan att göra den viktiga distinktionen mellan naturlekande och odlad lax. Vid avskaffandet av länsfiskestadgorna nonchalerades bl.a. de norrländska länsstyrelsernas varningar för att värdefulla bestånd av långvandrande öringstammar hotas.

Samma problem, men i ett annat perspektiv, är föremålet för Dan Jonasson redogörelse. I december 1992 beslutade som sagt Riksdagen att allmänheten skall beredas tillgång till sportfiske i fjällområdena. De frågor som behandlades i det seminarium Jonasson redovisar, och som han var en av initiativtagarna till, är precis de konkreta detaljer — kunskap om resurstillgång, olika skötselmetoder, förvaltnings-system, metoder för upplåtelse, övervakning och fredande av fiskevatten, etc. — som är nödvändiga att klara ut för att ett ökat fiske skall kunna ske under bevarande av fiskeresursernas och fjällmiljöns kvalitet. Seminariet hölls först två år efter Riksdagens beslut, när länsstyrelserna redan kommit ganska långt med att omsätta det i praktisk handling, men inte på initiativ av någon myndighet. Det faktum att det är en representant för de tilltänkta exploatörerna av resursen som för pennan i denna rapport understryker därför lätt sinnet bakom Riksdagens beslut. Man bör även minnas att Riksdagens beslut bl.a. blivit anmält av samerna till Kommissionen för mänskliga rättigheter

och över huvud taget väckt sameprotester av tidigare sällan skådad omfattning. Det finns därför skäl att notera att detta seminarium genomfördes i samverkan med några samebyar, med sikte på att finna former för ett ökat utnyttjande för sportfiske som kan ske under samernas ansvar och kontroll.

Mer allmänt kan sägas om sportfiskets politiska problem att detta består i att den nationella per capita-kostnaden för misshushållning med sportfiskets resursunderlag aldrig har uppfattats vara speciellt hög. Kostnaden för frikostigt utdelande av bruksrätter till allmänheten, i den sociala rekreationens namn, har uppfattats som obefintlig eller i vart fall låg. Kostnaden för att gå pockande yrkesgrupper eller regionala intressen till mötes genom till exempel passivitet (laxfrågan) har inte heller uppfattats vara hög.

Inte heller de juridiska problemen tycks ha framstått som särskilt svåra. Vid frisläppandet av handredskapsfisket vid kusterna och de stora sjöarna fick fastighetsägarna ersättning för förlorade inkomster men inte för den allmänna värdeminskning som detta innebar. Lagrådet var tveksamt till om detta var grundlagsenligt. I skattefjällsmålet uttalade Högsta Domstolen att samerna visserligen inte var ägare till marken i Jämtland – HD lämnade öppet hur läget var i nordligaste Sverige – men att de i varje fall hade en mycket stark bruksrätt på grund av urminnes hävd. Denna rätt som gick ut främst på renbete, jakt och fiske på renbetesfjällen m.m. hade samma grundlagsskydd som äganderätten. Även om det kan vara juridiskt tvivelaktigt om samerna numera kan anses äga marken ens längst i norr så har de en traditionell rätt till bl.a. fisket som är svårförenlig med 1993 års ändringar i lagstiftningen.

Producentintressenas inflytande i den fiskeripolitiska beslutsprocessen måste karakteriseras som ovanligt direkt. Så länge styrelsen för Fiskeriverket var partssammansatt blockerades sålunda tjänstemannaförslag till åtgärder för att skydda Östersjöloxen av en styrelsemajoritet med bl.a. företrädare för yrkesfisket. När denna representationsform avskaffades kvarstod politiker i styrelsen som drev samma ståndpunkter, men nu med regionalpolitiska förtecken. Av någon anledning tycks vidare riksdagsledamöter vara särskilt kvalificerade att bli ordföranden i fiskets olika intresseorganisationer.

Tyvärr är detta inte unikt svenska fenomen. Det finns nu faktiskt tecken på att ännu hårdare bindningar av fiskeripolitiken till yrkes-

fiskets intressen kommer att bli följden av EU:s politik på området. I EG-rådets förordning nr 3760/92 om fiske och vattenbruk sägs bl.a. följande (artikel 2, punkt 2):

"Syftet med denna förordning är att införa rambestämmelser för bevarandet och skyddandet av resurserna. Medlemsstaterna skall se till att icke yrkesmässiga verksamheter inte äventyrar bevarandet och förvaltningen av de resurser som omfattas av den gemensamma fiskeripolitiken."

Vad detta innebär för fiskeripolitikens behandling av fritidsfisket är oklart. Ett annat problem med denna förordning är att medlemsstaterna tillåts vidta ensidiga åtgärder, som det ensidiga svenska förbudet mot laxfiske, endast om detta gäller uteslutande lokala bestånd som bara är av intresse för den berörda medlemsstaten m.m. I vissa fall, som i fråga om Östersjöaxen, kan emellertid det land som huvudsakligen berörs vara berett att vidta mer långtgående skyddsåtgärder än länder som bara har mindre del i fisket. Detta gäller för övrigt inte bara fiske, utan är ett vanligt fenomen vid förvaltning av kollektiva nyttigheter, där små intressenter kan vara mer benägna att åka småskjuts än en stor intressent.

Allmänning, enskilt eller mittemellan?

Dessa båda ESO-rapporter innehåller sammantaget en bredare syn på konflikterna mellan rekreationsutnyttjande och naturvård än vad som finns i de av särskilda politiska direktiv styrda statliga utredningar som nyligen har genomförts, inbegripet Naturvårdsverkets utredning (1995) om Allemansrätten och kommersen. I direktiven för den sistnämnda gavs allemansrätten en snäv tolkning och det kommersiella utnyttjandet sågs som huvudproblemet. Det innebar att utredningen fick en mycket speciell utgångspunkt för sitt arbete. Med hänsyn till detta har utredarnas beslut att vara mycket återhållsamma när det gäller att lämna förslag till förändringar förmodligen varit mycket klokt.

Jag ser däremot de ekonomiska aspekterna som en integrerad och ouplöslig del av frågan om utnyttjandet av naturen för rekreation;

aspekter som tillför både problem och möjligheter. I uppsatsen om sportfisketurism konstaterar vi att 78 procent av de utländska semesterbesökarna till Sverige anger naturen som ett av skälen för besöket.¹⁰ Att avstå från att ta till vara de stora möjligheter som den svenska naturen erbjuder att utveckla lönsamma näringsverksamheter förefaller mig inte särskilt klokt. En hållbar utveckling av sådana verksamheter är emellertid bara möjlig om man kan säkerställa en hög miljö kvalitet. Däri ligger enligt min mening möjligheten att utnyttja kommersiella användningar av naturen som ett medel att både befrämja god naturvård och säkerställa naturtillgångar med hög kvalitet för den svenska allmänhetens rekreation. Intressant nog kan vi nu se att de kommersiella sportfisketuristiska verksamheterna, ofta med privat ägande, har kommit långt i att utveckla förebilder (resursplaner, fiskekort, fångstransonering, fiskeguidning, ersättning till markägare och allmänhet, etc.) för kontroll av rekreation som sliter på naturen.

I själva verket är ett kärnproblem i debatten kring dessa frågor att den ofta ställer ett alldeles för förenklat val mellan två schablonformer för ägande, upplåtelse, förvaltning och utnyttjande av naturresurser, nämligen å ena sidan en privat, individuell och kanske även kommersiell bruksform, å andra sidan en offentlig, kollektiv och icke-kommersiell bruksform. I den första modellen tänks de naturresurser som utnyttjas för rekreation vara ägda av individer som har rätt att med stängsel, vakthund, saltbössa, eller vad som nu kan krävas, stänga ute allmänheten och ta ut (oskäligen?) inträdesavgifter av de personer som tillåts beträda området. Den andra modellen överensstämmer med den vanliga stadsparkens bruksform, dvs. naturresurserna ägs och förvaltas av den offentliga sektorn som fritt upplåter området för allmänhetens bruk.

Ingendera av dessa institutionella modeller brukar emellertid vara särskilt lämplig. Några problem med stadsparkmodellen har jag redan berört. Nyttjandet av naturresurserna (fisk, buller- och avgasfri miljö osv.) behöver begränsas och kontrolleras. Både rättviseskäl och effektivitetsskäl talar för att det bör finnas en nära koppling mellan

¹⁰ Uppgiften är hämtad från en specialbearbetning av en större undersökning som Styrelsen för Sverige bilden gjort på uppdrag av Naturvårdsverkets utredning (1995). Tyvärr har emellertid de tabellbilagor i vilken uppgiften finns fallit bort i Naturvårdsverkets rapport (se bilaga 3).

nyttjande och finansiering av drift och investeringar i de naturresurser som används. Till detta kommer att statliga myndigheter sällan är de bästa entreprenörerna, t.ex. när det gäller att driva fisketuristisk verksamhet. Men även den "individuellt privata" modellen har flera viktiga tillkortakommanden. Det finns oftast väsentliga stordriftsfördelar vid mark- (eller vattenområdes-)förvaltning, marknadsföring, försäljning av tillträdesrätter osv. Med ett fragmenterat markägande, vilket är det typiska i vårt land, kan en individuell privat förvaltningsform väsentligt försvåra både en effektiv förvaltning och ett brett utnyttjande av resurserna, t.ex. fisktillgångar. Mark och vatten är kollektiva nyttigheter som ger många olika slag av externa effekter, till många olika slag av användare. Många av dessa effekter kommer alltid att vara externa effekter, dvs. utan samband med någon ekonomisk kompensation, eftersom de transaktionskostnader som skulle vara förknippade med reglering av dem genom enskilda avtal är oöverstigligt höga (relativt fördelen för var och en att få till stånd ett sådant avtal). Detta är inte bara argument för offentlig reglering av t.ex. vilka naturvårdshänsyn som bör tas utan även för inskränkningar av fastighetsägares rätt att begränsa allmänhetens tillträde. Ett stängsel runt en fjälltjärn skulle exempelvis kunna fylla ett gott syfte genom att förhindra utfiskning, men det skulle samtidigt avsevärt förta den förbipasserande vandrarens naturupplevelse.

Mycket av det intressanta när det gäller former för naturrekreation finns därför utanför, eller snarare mellan, dessa två poler. Jag har därför redan framhållit den aktiva politiken för att stimulera till bildandet av fiskevårdsområden som ett av "sportfiskepolitikens" (om det nu finns ett sådant politikområde) verkliga framsteg. Dessa områdesorganisationer skapar förutsättningar för effektiv resursförvaltning och ger möjligheter för den breda allmänheten att få tillträde (det sistnämnda var ett villkor för att få bilda sådana områden).

När nya användningar för naturresurser tillkommer, på det sätt som intresset för rekreation och naturvård nu innebär, är det långt ifrån självklart att etablerade institutioner som lagar, organisationsformer osv. är väl ämnade att tillgodose dessa. I en intressant historisk studie av Luleå älvdal belägger Nils-Gustav Lundgren (1987) hur de institutionella förhållandena under århundrandenas lopp ständigt har förändrats för att svara mot ändringar i olika resurskomponenters värde; i detta exempel drevs den institutionella utvecklingen bl.a. av 1300-

talets höga priser på torkad lax, 1600-talets fallande pälspriser, 1800-talets intresse för virkesflottning och detta sekels intresse för vattenkraft. Att frågor om förändringar i etablerade rättigheter, t.ex. som när det gäller det fria handredskapsfisket vid Östersjökusten eller ökade möjligheter till sportfiske i fjällvärlden, hamnade på den politiska dagordningen är därför inte att förvånas (eller uppröras) över. Men att det finns behov av förändring innebär inte att det är likgiltigt vilken förändring som sker. Här har, enligt min uppfattning, den stereotypa polariseringen i de två schablonerna för ägande, förvaltning och nyttjande varit olycklig.

"Mörtskatten"

Ett belysande just nu aktuellt exempel är förslaget om en obligatorisk fiskevårdsavgift, gemenligen kallad mörtskatt, till vilket Riksdagen skall ta ställning under hösten 1995. Enligt regeringens proposition skall en årlig avgift utgå, 100 kronor för sportfiskare utan båt, 250 kronor för övriga fritidsfiskare och 500 kronor för yrkesfiskare. Eftersom erfarenheterna av liknande avgifter i Danmark och Norge är att betalningsandelen är låg är uppskattningarna av de inkomster som kommer att erhållas mycket osäkra. Om en halv miljon fiskande betalar den lägsta avgiften erhålls 50 miljoner kronor. Administrationskostnaderna beräknas till 11 miljoner kronor. Nettoinkomsterna skall användas till fiskevårdsåtgärder, nationellt efter beslut av ett korporativt sammansatt råd, regionalt under fördelning av länsstyrelserna.

Tankarna bakom denna avgift baseras på "stadsparkmodellens" logik. Trots att det formella namnet innehåller ordet avgift är den inte utformad som en rörlig avgift, dvs. den fungerar inte som ett ransoneringsinstrument. Visserligen är det tänkbart att den årsvisa "mörtskatten" kan få vissa potentiella sportfiskare att helt avstå från fiske, men det rör sig i så fall om personer som enbart skulle fiska sporadiskt och därför knappast nämnvärt beskatta fiskresurserna. För den som har betalat årsavgiften har den ingen betydelse för var, när, hur mycket och hur ofta som fisket skall ske. Istället kommer avgiftssystemet tvärtom att försvåra möjligheterna att ransonera fångstvolymerna och kan därför leda till ett ännu sämre läge när det gäller resursutnyttjandet.

Avgiften syftar nämligen till att skapa fondmedel för fiskevårdsåtgärder. Dessa kommer att fördelas på administrativa grunder. Ett sådant subventionssystem gör det möjligt för vissa producenter av sportfisketillfällen att tillhandahålla fiske till lägre pris än i frånvaro av bidrag. Eventuellt kan låga kortavgifter t.o.m. bli ett villkor för att bidrag skall ges. Med låga priser erhålls emellertid en stor omfattning på fisket, så ett ökat fångstuttag kommer att tendera att motverka effekterna av fiskevårdsåtgärderna. Vidare kommer låga priser för sportfiske i subventionerade områden att göra det svårt för konkurrerande sportfiskeområden att ransonera sitt fiske genom prissättningen på fiskekort. De låga kortpriserna kommer vidare innebära att vissa fiskevårdsåtgärder blir olönsamma och därför kan fiskevården i områden som inte får bidrag förväntas minska. Man kan alltså av flera skäl vänta att de positiva effekter som åstadkoms genom subventionering till viss fiskevård omintetgörs eller minskas av indirekt verkande effekter.

"Mörtskatten" är ett uttryck för den traditionella syn på fritidsfiskets resursproblem som kan sammanfattas med uppmaningen "investera mera". Så länge som inget görs åt det problem med "det fria tillträdet tragedi" som jag här har pekat på är det emellertid troligt att bidragsfinansierade investeringsprogram på sin höjd får kortsiktigt positiva effekter. I denna situation är utvägen istället att följa devisen "ransonera mera" (naturligtvis bara när detta är lämpligt med hänsyn till de fiskebiologiska förutsättningarna). Eftersom begränsningar av fångstuttaget vid överfiske ökar fiskresursens värde kan dessa indirekt leda till ökad lönsamhet för fiskevårdsåtgärder. Även detta alternativ kan därför leda till en högre investeringsnivå, men nu förhoppningsvis med bestående kvalitetshöjande resultat eftersom en ökning av resursbasen inte omedelbart leder till en kompenserande ökning av fångstvolymen.

"Mörtskattens" fördel ligger i att den kan generera öronmärkt finansiering för fiskevård som inte belastar personer som inte ägnar sig åt sportfiske. I debatten kring avgiften har det dock ofta påpekats att dess administrations- och kontrollkostnader är höga. Detta är emellertid bara en, och kanske den minst väsentliga, följden av att det föreslagna systemet inte förutsätter ett närmare samband mellan avgift och förmån. Det förtjänar att betonas att systemet även riskerar att förvärra

de konkurrensnedvridningar som redan finns i sportfiskebranschen, bl.a. genom kommunal subventionering.

Vad bör göras?

Alternativet till en beskattningsliknande avgift är vanliga prestationsrelaterade avgifter, dvs. fiskekortsavgifter. Enkätstudier och praktisk verksamhet visar att det finns en betydande efterfrågan för sportfiske av hög kvalitet, dvs. det som fiskevården syftar till. Fiskevård finansieras redan till stor del med kortavgifter. Problem att finansiera fiskevård finns i de fall kortfinansiering hindras eller försvåras av särskilda förhållanden, t.ex. förbud mot att ta avgifter (fria handredskapsfisket), olämplig områdesindelning eller bristande samarbete mellan olika områden/producenter, otillräcklig organisering, bristande konkurrensneutralitet (konkurrens från subventionerad verksamhet), motstånd mot hävande av gamla privilegier, befogad eller obefogad misstänksamhet mot snabba och stora förändringar av regelsystem och prissättning osv. Dessa hinder kan delvis nedmonteras med politiska insatser, vilket inte minst det långvariga arbetet med att understödja bildande av fiskevårdsområden visade. Delvis är detta dock en process som redan pågår och som staten framför allt nog gör bäst i att inte motarbeta. Många av de problem som behöver lösas är typiska entreprenörsuppgifter. I en sådan situation brukar det vara klokt att välja en "hands-off" reglerande politik, som anger vissa något så när fasta regler för verksamheten, här särskilt med hänsyn till externa effekter, t.ex. naturvård och allmänhetens tillträde, men avstår från interventionistisk "hands-on"-styrning.

Även med denna inriktning finns emellertid behov av politiskt agerande på många områden. Några exempel:

- *Fjällfiskefrågan.* I denna fråga håller redan en alternativ modell för upplåtelse av sportfiske på att utvecklas. Denna skisseras här i Dan Jonssons bidrag till denna rapport. Modellen bygger på samverkan med samebyarna. I ett första steg görs resursinventeringar som underlag för utarbetande av skötselplaner. I nästa steg utbildas lokalt förankrade tillsynsmän som blir ansvariga för fiskevård, service, kortförsäljning, tillsyn etc.

- *Fria handredskapsfisket.* En del av inkomsterna från den allmänna fiskevårdsavgiften var tänkta att användas till finansiering av fiskevård i de områden där handredskapsfisket numera är fritt. Kortavgifternas upphörande har i dessa områden hämmat fiskevårdens utveckling. Införande av en allmän fiskevårdsavgift skulle för den sportfiskande allmänhetens del innebära ett avskaffande av det fria fiskets princip, men med skillnaden att rätten att uppbära avgifter socialiserats. Det uppenbara alternativet till detta är naturligtvis att staten erbjuder vattenägarna ett avskaffande av frifiskerätten, men på villkor att fiskevårdsområden bildas som säljer fiskekort till allmänheten.
- *Vänerlaxen.* Genom projekt som Laxfond Väneren (liksom det nyligen avslutade Projekt Västerbottenslax) har, med offentlig finansiering, arbete bedrivits för att bevara vidlaxstammarna. När det gäller Vänerlaxen bör det kunna finnas en lösning av den fortsatta finansieringen av fiskevårdsprojektet baserad på en särskild licensavgift vid laxfiske.

När det gäller fiskeripolitiken i stort visar den granskning som utförs i denna rapport att yrkesfiskets producentperspektiv är alldeles för framträdande. Förmodligen gäller detta politiken i sin helhet, men här har vi ju bara tittat på den lilla del av det totala resursutnyttjandet som berör fritidsfisket.

Analysen i denna rapport leder fram till en väsentligt annorlunda syn än den hittills förhärskande på grunden för prioriteringar mellan olika områden vid medelstilldelning för resursinventeringar, forskning om resursvård, myndighetsinsatser osv. De nuvarande prioriteringarna synes i liten utsträckning vara styrda av samhällsekonomiska överväganden. I jämförelse med de producentöverskott som (eventuellt) genereras i yrkesfisket är bl.a. de rekreationsvärden som skapas i fritidsfisket betydande. Även om dagsläget givetvis kan beskrivas med många nyanser är det svårt att se någon starkare spegling av denna insikt i hur tonvikten ligger när det gäller myndighetsutövning eller i det allmänna kunskapsläget. En närmare samhällsekonomisk målmedelanalys av de olika slag av insatser som utförs för att skaffa kunskap om, bevara och utveckla fiskeresurserna förefaller vara väl motiverad.

Referenser

Alatalo, M. Hur stor kan sportfiskeresursen lax tänkas bli? Umeå universitet, geografiska institutionen, Gerum arbetsrapport 1994-12-20.

Alatalo, M. Ekonomiska och sysselsättningsmässiga effekter av ett optimalt sportfiske efter lax. Umeå universitet, geografiska institutionen, Gerum arbetsrapport 1995-04-24.

Appelblad, H. Laxfiskaren – ett signalement. Om befintliga och potentiella sportfiskare i Norrbotten och Västerbotten. Umeå universitet, geografiska institutionen, Gerum arbetsrapport 1994-12-20.

Fiskeriverket. Naturlax -94. Förslag till åtgärdsprogram för bevarande av Östersjölaxen. Information från sötvattenslaboratoriet Drottningholm nr 3, 1994.

Krokan, P. S. Samfunnsökonomisk verdi av laksefisket og anvendelse av denne kunskapen i forvaltningen. I Petersson, Å. (red.) Fritids- och turistfiske – rapport från Nordisk konferens om fritids- och turistfiske, resursförvaltning och samhällsekonomi, Östersund 11-12 april 1994. Nordiska ministerrådet, Tema Nord 1994:651.

Lundgren, N. G. Kampen om naturresurserna. SNS Förlag 1987. Naturvårdsverket. Allemansrätten och kommersen. Naturvårdsverket, förhandskopia 1995-06-14.

2 Fiske som politisk tvistefråga – fyra konfliktfyllda exempel av betydelse för fritidsfisket

Av Roger Berggren och Stefan Ekenberg

2.1 Inledning

Fiske är en het politisk fråga som upprör många, enar politiska fiender och skapar konflikter både politiskt och geografiskt. Mycket kort handlar "fiskefrågan" om att flera aktörer, med olika behov och intressen, skall samsas om en och samma begränsade naturresurs. Yrkesfiskarna är av tradition en betydelsefull fiskeripolitisk aktör trots ett begränsat antal utövare. En annan viktig aktör är markägarna, som vill försvara sin äganderätt och därmed sin enskilda fiskerätt. Den tredje och till antalet största aktören är fritidsfiskarna, vars huvudintresse främst är en ökad tillgång till bra fiskevatten. För att komplicera bilden ytterligare finns det även betydande konflikter inom dessa grupper, inte minst en nord-sydlig dimension.

Det politiska spelet på central nivå handlar främst om vem eller vilka som skall anses ha rätten till fiske. Spänningen finns mellan de som förespråkar att fisket skall upplåtas på allemansrättsliga grunder, likt de bär- och svamptillgångar vi alla har rätt att skörda i våra skogar, och de som anser att fiskeresursen skall tillfalla de som har ägande- eller nyttjanderätt till de vattenområden i vilka fisken lever. Den allemansrättsliga upplåtelsen förespråkas av de som främst ser fiskeresursen ur ett rekreationspolitiskt perspektiv och/eller av de som på ideologiska grunder vill utöka allmänhetens rätt att utnyttja naturresurser, t.ex. sportfiskare och aktörer med en socialistisk grundsyn. På den motsatta sidan står de som ser ett utökat fritidsfiske som ett hot mot den försörjningsbas som yrkes- och husbehovsfisket utgör för enskilda personer och/eller de som av ideologiska skäl vill försvara och stärka

den enskilda äganderätten, t.ex. markägare och aktörer med huvudsakligen borgerliga värderingar.

Vad som ytterligare komplicerar bilden är äganderättsliga frågor och vilka rättigheter och skyldigheter som följer med en sådan rätt. Detta kan främst tyckas vara ett juridiskt problem, men vi kommer här att visa exempel på att det lika mycket är en politisk fråga. Särskilt tydligt framträder detta när det handlar om det allmännas intrång på den enskildes rätt.

I den fiskeripolitiska debatten har under de senare åren frågan om den biologiska mångfalden aktualiserats. I samtliga diskussioner finns frågor om beståndsvård med på ett eller annat sätt. Beståndsvård kan bedrivas för att maximera resursens storlek, men även för att bevara den biologiska mångfalden. Dessa två olika målsättningar är inte alltid lätta att förena.

I detta kapitel kommer fyra fiskeripolitiska frågor att belysas lite närmare. Vårt fokus är främst den officiella politiska processen, där vi försöker att identifiera olika konfliktdimensioner och hur de politiska aktörerna har argumenterat för sina olika ställningstaganden. De frågor som vi valt att studera är:

- *Det "fria" handredskapsfisket på ostkusten.* Denna diskussion handlade om att socialdemokraterna och dåvarande VPK, ville utöka allmänhetens rätt till handredskapsfiske på enskilt vatten utefter ett antal kuststräckor där denna rätt ännu var begränsad.
- *Laxen i Östersjöområdet.* Diskussionen kring Östersjölaxen har framför allt rört frågorna om vad man ska göra för att rädda den naturligt reproducerande laxen. Många fiskare hävdar att det inte finns någon anledning att starta en räddningsaktion för laxen, då tillgången är så stor att det räcker och blir över.
- *Ett nytt upplåtelseystem för fiske och jakt ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen.* Denna fråga är närbesläktad med det fria handredskapsfisket på ostkusten, där diskussionen kom att handla om allmän respektive enskild rätt till fiskeresursen. I frågan om fjällfisket kom diskussionen istället delvis att gälla vem som var ägare till marken - staten eller samerna.
- *Länsfiskestadgornas avskaffande.* Denna fråga kom främst att handla om hur en fiskeresurs ska förvaltas. Innan införandet av den nya fiskelagen fungerade länsstyrelsernas stadgor som ett

gemensamt regelverk för fiskevårdsområden och enskilda vattenägare. Med den nya fiskelagen avskaffades dessa stadgor och de enskilda vattenägarna tog över ansvaret för fiskevården i vatten ovanför det första definitiva vandringshindret för lax. Kritiker hävdar att denna förändring kommer att försämra fiskevården, då det saknas en samordnande reglering.

Kapitlet avslutas med en slutdiskussion där de stora dragen i dessa fyra olika beslut jämförs och diskuteras. Genom att fokusera likheter och skillnader mellan besluten, fördjupas analysen och de politiskt konfliktskapande huvudfrågorna träder fram.

2.2 Utvidgningen av det fria handredskapsfisket

Det finns några få tillfällen då de ideologiska skiljelinjerna markeras skarpt i riksdagen. Det är då rågången mellan en socialistisk samhällssyn och en liberal framträder helt klart. Östkustbefolkningens urgamla rätt till sina fiskevatten är en sådan fråga.

(Ulf Adelson (m), RD 1981/82:46, s. 121)

Fr.o.m. den 1 maj 1985 släpptes handredskapsfisket¹¹ fritt i enskilt vatten¹² längs södra ostkusten från Östhammars kommun i Uppsala län, vid Gotlands kuster och Blekinges sydkust och i de fem stora

¹¹ Till handredskap räknas enligt § 7 fiskelagen (1993:787) spö, pilk, pimpel och liknande rörliga redskap som är utrustade med lina och högst tio krokar. När det gäller avgränsningen av vad som skall betraktas som handredskapsfiske använder man även särskilda bestämmelser avseende hur man fiskar med handredskapet. Således framgår av den bilaga som finns till fiskelagen att en särskild bestämmelse anger att fiskemetoden som sådan inte får kräva användning av båt. Denna metodavgränsning exkluderar t.ex. trolingfiske från det fiske som är att betrakta som handredskapsfiske. Denna kombination av en redskapsdefinition och en metoddefinition har bidragit till att det förekommit viss osäkerhet om vad som inkluderas i det fria handredskapsfisket.

¹² Vattenområde som hör till en fastighet räknas som enskilt vattenområde medan övriga vattenområden räknas som allmänt vatten. I havet når det allmänna vattnet ut till yttergränsen för den svenska territorialvattnet (Ds 1992:70). Hur man bestämmer gränsen mellan enskilt och allmänt vatten framgår av lagen (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde. Någon närmare beskrivning av detta förhållandevis komplicerade avgränsningsförfarande görs inte här.

sjöarna Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland (proposition 1984/85:107). Lagändringen var det konkreta resultatet av en begäran från Jordbruksutskottet till regeringen om att upprätta ett förslag till frisläppande av handredskapsfisket i de aktuella områdena (JoU 1982/83:7). Denna begäran kan i sin tur härledas ur ett antal riksdagsmotioner som syftade till ett dylikt frisläppande (motion 1979/80:1897, 1980/81:2107, 1980/81:2108, 1981/82:1458, 1981/82:1916 och 1981/82:2110) och som dessutom föreslagits i fiskevattenutredningens slutbetänkande "Fiska på fritid" (SOU 1978:75).

Den politiska processen

Fiskevattenutredningens förslag till ett frisläppande av handredskapsfisket vid Blekinge läns södra kust, vid Gotlands läns kuster samt i de stora sjöarna fick inte gehör i den dåvarande borgerliga regeringens förslag till förändringar av viss lagstiftning i syfte att främja fritidsfisket (prop. 1980/81:153). Det huvudsakliga argumentet som jordbruksminister Anders Dahlgren (c) anförde var att flera remissinstanser avvisade en inlösen av det enskilda fisket längs stora delar av våra kuster. Bland de negativt inställda remissinstanserna märktes flera länsstyrelser i de län som skulle "drabbas" av det utökade frifisket med handredskap samt LRF och Sveriges fiskevattenägareförbund. Bland de positivt inställda remissinstanserna återfanns LO och kanske något förvånande, Sveriges fiskares riksförbund (SFR).

Utöver de svala reaktionerna från remissinstanserna pekade även departementschefen på den ansevärd kostnad för staten som en liknande inlösen hade inneburit då man 1951 senast utvidgade det fria fisket. Ytterligare skäl till att inte förorda utredningens förslag som anfördes av jordbruksministern var att fisket redan var fritt på många håll, att det skulle kunna förbättras genom fiskevårdsåtgärder och att staten, kommuner, skogsbolag och enskilda fiskevattenägare redan upplät stora delar av sina vatten till fritidsfiske. En majoritet av Jordbruksutskottets ledamöter biföll departementschefens förslag medan utskottets socialdemokratiska ledamöter reserverade sig. De förespråkade istället en inlösen av det enskilda fisket utefter Blekinges sydkust och Gotlands kuster samt i de fem stora sjöarna. Detsamma ansåg reservanterna borde genomföras utefter södra ostkusten (JoU

1980/81:29). I den debatt som följde i riksdagen framfördes huvudsakligen de argument för och emot som redan framkommit i utskottet. Den politiska retoriken framträder dock på ett tydligare sätt i riksdagsprotokollen än i de flesta övriga formella handlingar som produceras kring en specifik fråga. Det är dessutom förhållandevis lätt att identifiera olika särintressens ställning i riksdagen genom att studera riksdagsprotokollen. I frågan om frisläppandet av handredskapsfisket utefter angivna kuststräckor tycks SFR ha haft en liknande åsikt som fritidsfiskarna, varför det annars frekvent återkommande replikskiftet mellan ordföranden i Sveriges fritidsfiskares riksförbund, den socialdemokratiska riksdagsmannen Åke Wictorsson och ordföranden i SFR, den moderata riksdagsmannen Jens Eriksson, denna gång uteblev.

Intressant att konstatera var de mycket jämna omröstningssiffror som blev resultatet av ärendets behandling i kammaren. Utskottets förslag bifölls med 145 röster mot 143 för den reservation som de socialdemokratiska ledamöterna i Jordbruksutskottet hade anmält. Två riksdagsledamöter avstod från att rösta.¹³

Den socialistiska oppositionen nöjde sig inte med detta utan drev frifiskedebatten vidare genom ett antal motioner i riksdagen. Den första av dessa var undertecknad av ett antal representanter från vänsterpartietkommunisterna. Motionärerna påpekade att fiskets rekreativvärde på senare tid hade ökat samtidigt som dess andel i folkhushållet hade minskat. Därför ansågs det motiverat att släppa allt enskilt fiske med rörliga redskap fritt vid Gotlands kuster, Blekinge södra kust och södra ostkusten. Vidare ansåg man att fisket med handredskap skulle släppas fritt i de fem stora sjöarna (motion 1981/82:1458). Detta förslag inkluderade fiske med rörliga redskap vilket innebar ett mer långtgående ingrepp i den enskilda fiskerätten än vad fiskevattenutredningen hade föreslagit.

Även de socialdemokratiska ledamöterna i riksdagens Jordbruksutskott – med före detta och blivande jordbruksministern Svante Lundkvist i spetsen – lade fram en motion med ett liknande innehåll. Särskilt betonades vikten av att för samhälle och folkrörelser skapa ett fritidsutbud som står öppet för alla. Motionärerna påpekade också att

¹³ De ledamöter som avstod från att rösta var Margareta Gard (m) och Elver Jonsson (fp). Skälen till att inte rösta kunde ingen de båda ledamöterna rekonstruera när de tillfrågades i början av mars 1995.

fritidsfisket rekryterade utövare från alla samhällsgrupper och att det därför inte, som många andra fritidsaktiviteter, uppvisade en social snedrekrytering. Parollen löd att fritidsfisket skulle bli en möjlighet för folket. Särskilt betonades de önskemål om utökade fritidsfiskemöjligheter som restes av tätortsbor i allmänhet och storstadsbor i synnerhet. Dessutom framfördes synpunkter som gick ut på att fiskevården försvårades med den uppsplittrade ägostruktur som rådde i de aktuella områdena.

I en annan motion pekade ett antal socialdemokratiska motionärer på ojämlikheten inom fritidslivet (motion 1981/82:2110). Motionen riktade sig främst mot behovet av rekreationspolitiska insatser för storstadsområdena. Ett av de områden som motionärerna såg som en betydelsefull del av den sociala rekreationspolitiken var just fritidsfisket. Man pekade på att en föråldrad lagstiftning fortfarande hindrade ett fritt handredskapsfiske i Stockholms skärgård, samtidigt som denna möjlighet fanns för både Göteborgs- och Malmöregionen. Ånyo framfördes förslaget att den enskilda fiskerätten utefter södra ostkusten och Mälaren skulle inlösas och att handredskapsfisket skulle släppas fritt.

Dessa motioner behandlades tillsammans med ett antal andra fiskefrågor av riksdagens Jordbruksutskott i november 1982. Den socialdemokratiska majoriteten i Jordbruksutskottet yrkade bifall för grunddragen i motionerna. Detta innebar att man förordade riksdagen att begära ett förslag från regeringen om ett frisläppande för allmänheten av handredskapsfisket utanför södra ostkusten, längs Gotlands kust och Blekinge sydkust. Genom inkluderandet av södra ostkusten var detta förslag av mer långtgående karaktär än vad fiskevattenutredningen hade förordat. Mot denna skrivelse reserverade sig de borgerliga representanterna i utskottet. Motivet till reservationen var att man ansåg att det saknades mening bakom att öka rätten till frifiske genom inlösen av enskild fiskerätt. Den principiella utgångspunkten för detta ställningstagande var att förslaget skulle innebära en oacceptabel urholkning av den enskilda äganderätten. Liksom i propositionen 1980/81:153 ansågs kostnaden för reformen inte stå i proportion till de förbättrade fiskemöjligheterna liksom att förslaget skulle innebära svårigheter för bedrivandet av en effektiv fiskevård. Det sistnämnda syftade främst på att en inskränkning av den enskilda fiskerätten skulle ta bort de incitament till bildande av fiskevårdsområden (fvo:n)

som fanns i de inkomster som dessa fiskevårdsområden kunde inbringa genom upplåtelse av det enskilda fisket mot lösande av fiskekort. Fvo:n som dessutom betraktades som en lämplig förvaltningsform för bedrivande av en effektiv fiskevård.

Både moderaterna och centerpartiet försökte genom motioner under den allmänna motionstiden (1982/83:1439 och 1982/83:1453) bromsa riksdagens ovannämnda hemställan till regeringen. Främst angavs principiella skäl mot inskränkningar i äganderätten och att reformens kostnader skulle drabba det fvo-program som riksdagen antagit 1981. Jordbruksutskottet tillstyrkte dock regeringens förslag och avlog motionerna. Mot detta betänkande reserverade sig de borgerliga ledamöterna i Jordbruksutskottet (JoU 1983/84:4).

Riksdagens uppdrag till regeringen resulterade sedermera i en skrivelse från jordbruksdepartementet (Ds Jo 1984:3) där det föreslogs förändringar i lagen om rätt till fiske (1950:596). Dessutom föreslogs upprättandet av en lag för ersättning i enskild fiskerätt och en om allmän fiskevårdsavgift. Syftet med en allmän fiskevårdsavgift var delvis att täcka finansieringen av "frifiskereformen".

Bland remissinstanserna mötte förslaget hårdast kritik från LRF som tillsammans med Svenska ostkustfiskarnas centralförbund (SOC)¹⁴ och Skärgårdens intresseföreningars kontaktorganisation (SIKO) utarbetat ett alternativt förslag som byggde på en utvidgning av möjligheterna till inrättande av fvo:n utefter de kuststräckor där handredskapsfisket skulle släppas fritt. Bland övriga remissinstanser kan man fastslå att många länsstyrelser var oeniga i frågan om ett frisläppande av handredskapsfisket. SFR som vanligen brukar agera i de flesta fiskefrågor som behandlas i riksdagen, tycks ha avstått från att yttra sig i denna fråga. Istället fick SFRs regionala förbund med SOC i spetsen föra yrkesfiskarnas talan. Detta framgår bland annat av det faktum att SFR som organisation inte undertecknade det uttalande i handredskapsfiskefrågan som författats av LRF, Sveriges fiskevattenägareförbund och SIKO. SOC fick ensamma representera yrkesfiskarna i denna fråga (*Yrkesfiskaren*, 7/85, s. 10).

¹⁴ SOC (medlemsantal ca 700) är ett av fem regionförbund som tillsammans bildar SFR. De övriga regionförbunden är Svenska västkustfiskares centralförbund (1 700), Skånes fiskareförbund (400), Svenska sydkustfiskarnas centralförbund (300) och Svenska insjöfiskarnas centralförbund (200).

I den påföljande propositionen (prop. 1984/85:107) förekom liknande motiv för genomförandet av reformen som i de socialdemokratiska motioner som beskrivits ovan (motion 1981/82:1916 och 1981/82:2110). Som ett ytterligare argument anförde departementschefen att den skulle innebära en förenkling av såväl lagen som kontrollen av dess efterlevnad. Från att ha byggt på en mängd undantagsbestämmelser skulle allt handredskapsfiske efter reformens införande bli fritt efter alla kuster och i de större sjöarna.¹⁵ Dessutom skulle både fiskare och de som skötte tillsynen därmed slippa göra den grannliga avgränsningen mellan enskilt och allmänt vatten. Jordbruksministern ville dock inte, mot bakgrund av en massiv kritik från remissinstanserna, gå med på departementspromemorians förslag om införandet av en fiskevårdsavgift som medel för frifiskereformens finansiering. Finansieringen skulle istället ske med budgetmedel.

Den socialdemokratiska majoriteten i Jordbruksutskottet hade inget att erinra mot propositionen, medan fyra reservationer från de övriga riksdagspartierna fogades till utskottets betänkande (JoU 1984/85:26). Den första av dessa var en gemensam motion undertecknad av moderaterna, centern och folkpartiet. Reservanterna ansåg att regeringens förslag stred mot såväl omsorgen om fiskebestånden som mot de människor som yrkesmässigt, antingen enbart eller som komplement till annan förvärvskälla bedriver fiske. Utöver detta anfördes ånyo det principiellt felaktiga i att genomdriva inskränkningar i den enskilda fiskerätten. En fiskerätt som ansågs utgöra en viktig del av värdet av den fasta egendom till vilken fiskerätten är knuten. Mot bakgrund av denna principiella utgångspunkt tillsammans med åsikten att det föreliggande förslaget till ekonomisk ersättning för ingreppet i äganderätten inte var tillräckligt, anförde reservanterna åsikten att förslaget var av konfiskatorisk karaktär.¹⁶

Vid föredragningen av Jordbruksutskottets betänkande i riksdagen väcktes en lång och stundom hätsk debatt. För att illustrera de huvudsakliga ståndpunkterna och belysa de politiska skiljelinjerna följer här ett par citat från riksdagsdebatten.

¹⁵ Enda kvarvarande undantaget gällde fisket av lax efter norrlandskusten.

¹⁶ De två övriga reservationerna var alternativa formuleringar och smärre tillägg till den första reservationen.

"Att mot denna bakgrund föreslå konfiskation av del av fiskerätt anser jag vara en näst intill obeskrivlig respektlöshet för äganderättens och demokratins principer ... Den här gången handlar det om ren konfiskation ... Det är en mörk dag i riksdagens historia ... Jordbruksministern har vidare i propositionen givit uttryck för en allemansrättslig filosofi, som enligt flera remissinstanser är helt ny. Allemansrätten har aldrig tidigare gällt fisket. Vidgas rätten till fiske med stöd av allemansrätten har jag svårt att se någon avgörande skillnad i att rätten till jakt på hare eller kanske kanin med samma principlösa inställning skulle kunna bli en tillgång för allmänheten ... I vanligt rättsmedvetande reagerar vi kraftigt mot stöld ... Den företeelse som riksdagen nu behandlar är inte alldeles olik stöld." (Arne Andersson i Ljung (m), RD 1984/85:110, s. 108f)

Utan tvekan gör sig Arne Andersson här till tolk för den mycket avoga inställning som moderaterna hade till förslaget. Den enskilda äganderätten ställs mot en utvidgad syn på allemansrätten som av moderaterna uppfattades som ett första steg mot en total underminering av de rättigheter som är förknippade med det privata ägandet av fast egendom. Centerpartiet tog, liksom moderaterna, fasta på den argumentering i propositionen som gick ut på att många enskilda fiskevattenägare redan före reformen sett mellan fingrarna med det olovliga handredskapsfiske som bedrivits på deras vatten. Detta togs i propositionen som intäkt för att resursen inte hävdades fullt ut varför lagstiftningen kunde ses som en formell bekräftelse av en sedvane-rättslig utveckling.

Den centerpartistiske före detta jordbruksministern Anders Dahlgren underströk även den otillräckliga ersättning som skulle utgå till de som drabbades av inlösandet av handredskapsfisket och att uteblivna arrenden och fiskekortsinkomster skulle utgöra ett betydande ekonomiskt avbräck för de glesbygdsboende i de aktuella skärgårdsområdena vars utkomstmöjligheter redan var begränsade.

"Jag försäkrar jordbruksministern att människorna som bor ute i skärgården inte överlever på grund av stora inkomster, utan på små utgifter Det är de tvingade till. Dessa människor lever fortfarande, trots den höga standard som vi har i Sverige, litet på livets skuggsida. De måste vara något av tusenkonstnärer för att överleva. För dem har det

betytt väldigt mycket att de har kunnat hävda sina egna vatten, fiska ensamma och sälja fiskekort." (Anders Dahlgren (c), RD 1984/85:110, s. 138)

Även folkpartiet framhöll risken med att låta ett olagligt fiske få fungera som grund för att stifta en "sedvanebaserad" lag vars funktion skulle vara att vidga allemansrätten. Folkpartiet visade dock en något öppnare attityd mot inlösandet av enskilda fiskevatten. För deras del tycks ersättningsfrågan ha varit den viktigaste. Deras ståndpunkt gick i korthet ut på att förslaget skulle återförvisas till regeringen för omarbetning. Denna omarbetning borde förändra ersättningsreglerna så att de utformades i enlighet med de i expropriationslagen. Dessutom framhöll de förslaget om att införa en allmän fiskevårdsavgift samt en tidsplan för genomförandet av reformen (ibid, s. 114f).

Den socialdemokratiske jordbruksministern Svante Lundkvist argumenterade efter den jämlikhetslinje som förekommit i tidigare socialdemokratiska yttranden:

"Fortfarande är det så att ett av de områden där ojämlikheten skär som mest i ögonen gäller möjligheten att utnyttja fritiden till avkoppling och rekreation. En del människor har allt: sommarstuga vid kusten, sportstuga i fjällen, möjligheter att dessutom företa rekreationsresor till främmande länder. Andra åter kommer inte ur fläcken på sin semester utan får nöja sig med vad den närmaste omgivningen har att erbjuda ... Jag är övertygad om att exempelvis här i Stockholmsområdet fortfarande finns hundratusentals människor som på grund av olika hinder, dålig ekonomi, handikapp eller sociala omständigheter, har svårt att få del av den rekreation som vår svenska natur kan erbjuda." (ibid, s. 134f)

I frågan om ersättningen till de enskilda fiskevattenägare som skulle drabbas av reformen ansåg vissa, som framgick, att ersättningen för ingreppet skulle bli otillräcklig. Socialdemokraternas inställning till detta illustrerades av följande replik till den i frågan mycket engagerade moderaten Gösta Bohman:

"Även om ingreppet – som i det här fallet – kan vara litet, skall stora ersättningar utgå, om man skall nagga äganderätten i kanten. Men, herr

Bohman, vi motsätter oss ju inte att de som kan förlora inkomster på det här förslaget – om det nu genomförs – har rätt till ersättning. Vi säger: Kom med räkningen, men häng med verifikationerna! Vi kan inte acceptera att någon fiskevattenägare skickar en räkning med ospecificerade kostnader. Också här är vi beredda att följa den allmänna principen att ersätta inkomster som någon haft men som nu uteblir." (ibid, s. 132)

I den påföljande omröstningen bifölls den hemställan som författats av det socialdemokratiskt dominerade Jordbruksutskottet med siffrorna 151 mot 131.

Frågan om frisläppandet av handredskapsfisket i de aktuella områdena drevs trots detta beslut vidare i ett antal riksdagsmotioner. Redan under den allmänna motionstiden året efter reformens införande, yrkade ett antal moderata riksdagsmän (motion 1985/86:Jo420), med den i diskussionen så flitigt förekommande Arne Andersson i Ljung i spetsen, om ett upphävande av den lag som utvidgade rätten till handredskapsfiske (1985:138). Enligt motionärerna utgjorde reformen ett exempel på socialistiska framstötter vilket var något man av ideologiska skäl hade svårt att acceptera. Även ett antal centerpartister motionerade om ett upphävande av reformen (motion 1985/86:Jo430). Dessa motionärer, inkluderandes bland andra ordföranden i SOC, den centerpartistiske riksdagsmannen Pär Granstedt, förespråkade att det fria handredskapsfisket skulle ersättas med ett system av sammanhängande fvo:n. Utskottets betänkande över dessa båda motioner var mycket kort och konstaterade att handredskapsfiskereformen fyllde ett viktigt behov samtidigt som erfarenheterna från nyordningens första år givit vid handen att allmänhetens utvidgade fiskerätt på det stora hela taget löpt friktionsfritt (JoU 1985/86:19). I riksdagen bifölls utskottets hemställan med röstsiffrorna 158 mot 140 (RD 1985/86:140 s. 118). Under påföljande års allmänna motionstid upprepades liknande krav av såväl centerpartister som moderater (motion 1986/87:Jo250 och Jo415). Denna gång hänvisade utskottet till att man vid behandling av den proposition som låg till grund för reformen även hade avstyrkt motioner med liknande innehåll, och att man inte ansåg det finnas skäl för riksdagen att inta annan ståndpunkt denna gång (JoU 1987/88:4). På liknande sätt avfärdade utskottet på-

följande års moderata motioner på samma tema (motion 1987/88: Jo432 och Jo872).

Under de år som följde, förde handredskapsfiskefrågan en tynande tillvaro i riksdagen. Inte ens regeringsskiftet 1991 satte någon nämnvärd fart på diskussionen. I januari 1992 redovisade Fiskeriverket den utvärdering av konsekvenserna av det fria handredskapsfisket (Fiskeriverket, 1992) som regeringen mot bakgrund av vad som införts i Jordbruksutskottets betänkande 1990/91:22 begärt i juni 1991. Uppdraget syftade till att bringa klarhet i vilka skador som uppstått på fiskerättshavarnas fiske och bedöma de förluster som enskilda fiskevattenägare åsamkats. Dessutom skulle utvärderingen bedöma omfattningen av slitage på naturen och störningar av djurlivet som kunde förväntas bli en följd av det fria handredskapsfisket. Resultaten från Fiskeriverkets utvärdering kan sammanfattas enligt följande:

1. I fångststatistiken märks ingen förändring i fisket i området som tyder på att handredskapsfiskereformen påverkat bestånden negativt.
2. Skador på och förstörelse av redskap har uppstått hos ett antal yrkesfiskare som en följd av det fria handredskapsfisket. Många av dessa skador anses dock kunna hänföras till trollingfiske, dvs. en fiskemetod som inte omfattas av det fria handredskapsfisket. Att komma till rätta med detta problem uppfattas främst som en informationsfråga.
3. Fångsterna i det yrkesmässiga kustfisket har förmodligen minskat i vissa områden till följd av det fria handredskapsfisket. Det är emellertid också troligt att det i andra områden, tack vare det ökade sportfisket, skett en optimering av uttaget som resulterat i en ökad total avkastning. Fångstkonkurrens och problem med att utöva fisket på grund av skador på redskap m.m. har av allt att döma inte påverkat yrkesfiskets totalinkomster regionalt sett för södra ostkusten.
4. Det fria handredskapsfisket har också inneburit att resurserna för fiskevårdsåtgärder längs kusten har minskat. Främst åsyftas förlusten av de intäkter som tidigare kunde inbringas genom fiskeskotsförsäljning och som i stor utsträckning användes till fiskevårdsåtgärder. Det fria handredskapsfisket har därför medfört ett ökat behov av statliga insatser för fiskevården.

5. Problemen som rör slitage på mark, vegetation och störningar av faunan (främst skador på fågelfaunan) är svåra att kvantifiera och kan ha undervärderats. Enligt Fiskeriverkets bedömning är de dock inte större än att de bör kunna lösas genom förbättrad information och ökat skydd av känsliga områden med stöd av naturvårdslagen.
6. För sportfisket och därtill sammanhängande verksamheter som turism har införandet av det fria handredskapsfisket varit mycket positivt.

Den proposition om en ny fiskelag som den borgerliga regeringen presenterade i mars 1993 (proposition 1992/93:232), innebar i princip inga förändringar av frifiskereformens huvudlinjer. Definitionen av handredskapsfisket förändrades något i syfte att bringa reda i den terminologiska språkförbistring som funnits kring begreppets omfattning. Dessutom utökades utlänningarnas rätt till fiske med handredskap.

Nämnas bör även att den nya fiskelagen (1993:787) innehöll vissa redskapsbegränsningar för fritidsfiske med mängdfångande redskap, dvs. den del av fritidsfisket som inte bedrivs med handredskap. Kring dessa begränsningar hade en mycket bred politisk majoritet över blockgränsen mobiliserats. Detta kan även avläsas i det voteringsresultat från kammaren där det framgår att 242 ledamöter var för utskottets förslag medan 54 röstade för en reservation av Sverre Palm (s). 23 ledamöter avstod från att rösta (RD 1992/93:123). Att inga större meningsskiljaktigheter fanns kring de övriga förslagen i den nya fiskelagen underströks även av att riksdagsdebatten blev förhållandevis kort. Handredskapsfisket behandlades över huvud taget inte alls i denna debatt och har under de senaste åren inte figurerat över huvud taget i riksdagsarbetet. Frågan har helt enkelt tappat delar av sin aktualitet beroende på att motståndarnas värsta farhågor kanske inte har besannats och att det praktiskt (och kanske numera även politiskt) är svårt att riva upp reformen. Detta konstaterande skall ses mot bakgrund av att folkpartiets partisekreterare Peter Öhrn, så sent som i oktober 1992, hävdade att folkpartiet var berett att riva upp reformen (*Yrkesfiskaren*, nr 19, 1992, s. 1). Ett uttalande som i samarbetet med de andra borgerliga partierna, uppenbarligen inte hade gått att omsätta i praktisk handling.

Ett av de färskare uttalandena från en person med stort inflytande i dessa frågor går att läsa i fiskevattenägarnas tidning *Fiskevård* nr 1/95. Där slår jordbruksminister Margareta Winberg fast att det är helt otänkbart att upphäva det fria handredskapsfiske som redan är genomfört.

Diskussion

Mot bakgrund av vad som framkommit i denna redogörelse kan man återknyta till det citat som inledde detta avsnitt och konstatera att Ulf Adelsohn på det stora hela hade rätt i sin iakttagelse. Frågan om handredskapsfiskets frisläppande i aktuella farvatten grupperar de politiska partierna på ett tydligt sätt efter en höger-vänster dimension. De borgerliga partierna med skärgårdsanknutna riksdagsledamöter i främsta ledet värnade om den enskilda rätten till ägande av fast egendom och ansåg att alla inskränkningar i denna rätt på ideologiska grunder var av ondo. Det socialistiska blockets inställning var istället att en mindre inskränkning av den enskilda äganderätten kunde vara motiverad mot bakgrund av att denna begränsning skulle kunna bereda betydligt fler än de enskilda markägarna en meningsfull fritidssysselsättning.

En annan motsättning som fanns inbyggd i frågan om frisläppandet av handredskapsfisket var den mellan stad och landsbygd. Socialdemokraterna använde argumentet att frisläppandet av handredskapsfisket i de aktuella områdena skulle gagna de storstadsboendes möjligheter till friluftaktiviteter. Mot detta skulle vägas de mycket högljudna protester som kom från dem som ansåg att inskränkningarna i äganderätten i syfte att underlätta för de storstadsboendes fritidsaktiviteter främst skulle drabba den redan trängda gruppen skärgårdsbor vid syd- och ostkusten samt ägare av enskilda fiskevatten vid Öland och Gotland. De som argumenterade för ett frisläppande hävdade att de tidigare reformer som genomförts och som resulterat i ett fritt handredskapsfiske efter väst- och norrlandskusten fungerat väl och bl.a. kommit de boende i malmö- och göteborgsregionen till gagn. Motståndarna mot frifiskereformen hävdade å andra sidan att strukturen på de skärgårdsboendes brukande av jord och vatten vid södra ostkusten, skiljde sig betydligt i jämförelse med förhållandena vid väst-

och norrlandskusten. Bland annat hävdades att fiskarna vid södra ostkusten var mer beroende av lokala stationära fiskbestånd än man var längs de andra kuststräckorna. Dessa bestånd ansågs vara mer känsliga för ett utvidgat handredskapsfiske, varför hotet mot utkomstmöjligheterna för de ostkustskärgårdsboende uppfattades som större. En annan skillnad mellan främst förhållandena vid ost- och västkusten, var att västkustlandskapens historia som delar av Norge och Danmark bidrog till att den enskilda fiskerätten inte hävdats på samma sätt som på södra ostkusten.

De regionala skillnaderna bidrog förmodligen även till att yrkesfiskarna inte kunde uppvisa en stark enad grund utifrån vilken ett framgångsrikt lobbyingsarbete kunde bedrivas. SFR förde en undanskynd roll i debatten och dess regionala förbund som berördes av reformen, var uppenbarligen inte tillräckligt starka för att utöva ett avgörande inflytande.

Förutom finansieringen av frifiskereformen väckte även ersättningsfrågorna stundom heta diskussioner. De borgerliga partierna förordade en ersättning som skulle täcka förlust av såväl inkomst som minskning av fastighetsvärden. Med detta synsätt skulle den totala ersättningen till de drabbade enskilda fiskevattenägarna uppgå till sådana belopp att kostnaderna för reformen borde avskräcka regeringen från att genomföra densamma. De socialistiska partierna ansåg dock att endast förlust av inkomst som uppkommit på grund av frisläppandet av handredskapsfisket skulle berättiga till ersättning. Några ännu inte realiserade förväntningsvärden skulle alltså inte ersättas. Med detta synsätt skulle reformens kostnader, enligt regeringens bedömning, hamna inom rimliga ramar. Regleringen av ersättningsfrågorna i samband med inlösen av handredskapsfiskerätten har för övrigt hanterats av Fiskeriverket. Det sista ärendet avgjordes så sent som 1994.

En farhåga som framfördes av frifiskereformens motståndare var att om man gjorde inskränkningar i den enskilda äganderätten, skulle fastighetsägarnas intresse för att bedriva en aktiv fiskevård minska. Inom fvo:na förväntades en aktiv fiskevård finansierad av bl.a. de fiskekortsintäkter som respektive fvo kunde inbringa. I avsaknad av dessa fvo:n i skärgårdsområdena, krävdes en annan finansieringsform för fiskevården. En allmän fiskevårdsavgift, som regeringen för övrigt planerar att föreslå under 1995, kan här möjligen fylla en funktion.

2.3 Kampen om laxen i Östersjöområdet

En paradox är att både Östersjöfiskarna som hävdar att det är mera lax än någonsin och de som konstaterar att det är mindre lax än någonsin, har rätt! Och ett eländigt ekorrhjul hålls igång.

(Ur *Sportfiske* juli/augusti 1990, s. 71)

Ovanstående citat är hämtat ur tidningen *Sportfiske* och kan främst betraktas som en partsinlaga i den intensiva debatten om den svenska naturlekande laxens framtid som pågått i mer än ett decennium. De citerade raderna omfattar dock på ett tydligt sätt en av de konflikter som hämmat ett kraftfullt politiskt agerande till den vilda laxens fromma.¹⁷ Det här avsnittet rekapitulerar det "eländiga ekorrhjulets" snurrningar kring denna konflikt och de övriga konflikter som utgör basen i kampen om laxen i Östersjöområdet.

Det som gör laxen särskilt svårhanterlig i fiskeripolitiska sammanhang är att den är en vandrande fiskart. Detta innebär i förenklade ordalag att laxen leker i strömmande vatten, vandrar ut i öppna havet under några år för att växa till sig varefter den återvänder till sin "hemälv" för att leka. Under denna vandringscykel utsätts laxen för såväl älv-, kust- som havsfiske på både yrkesmässig och mer fritidsfiskeorienterad basis. Den reducering av naturliga laxvatten som bl.a. vattenkraftsutbyggnaden bidragit till, har i viss utsträckning kompenseras genom utsättning av odlad lax. Den odlade laxen liksom de allvarligt trängda bestånden av naturligt reproducerande lax, återvänder som nämnts vid lekmogen ålder till sina hemmavatten. Detta innebär att det i kust- och älvfisket är förhållandevis enkelt att reglera vilken typ av lax som fiskas. I syfte att skydda den naturligt reproducerande laxen kan man t.ex. begränsa fisket i de få kvarvarande älvar och kustområden vid älvmyrningar som för naturligt reproducerande lax. Betydligt svårare är det att reglera havsfisket. Till havs blandas den odlade och den naturligt reproducerande laxen vilket omöjliggör riktade insatser på det sätt som sker i kust- och älvområdena. Av den

¹⁷ Begreppet vild lax används här som en synonym för den naturligt reproducerande laxen i Östersjöområdet.

lax som fångas till havs är ca 90 procent odlad och 10 procent vild. 10 procent kanske inte låter så mycket, men det intensiva havsfisket efter lax bidrar i hög grad till att de oreglerade älvarnas produktion av smolt (laxungar) endast uppgår till ca 15-25 procent av maximal kapacitet (Lindgren, 1991). Dessutom sker mycket av havsfisket inom andra länders fiskezoner vilket ställer krav på internationella överenskommelser.

Den politiska processen

Frågor förknippade med laxfiske i svenska vatten har behandlats åtskilliga gånger av riksdagen. Ett särskilt intensivt motionerande i frågan i kombination med en konstaterad minskning av den naturligt reproducerande laxen bidrog till att riksdagens Jordbruksutskott i november 1982 förordade tillsättandet av en utredning som skulle studera förutsättningarna för det svenska laxfisket (JoU 82/83:7). Riksdagen biföll utskottets begäran (RD 1982/83:45) och utredningen presenterade sina resultat i mars 1984 (Ds Jo 1984:5). Utredningen konstaterade bl.a. att Sverige svarade för ca två tredjedelar av lax-smoltproduktionen i Östersjön, att laxfisket är en förutsättning för att yrkesmässigt fiske över huvud taget skulle kunna upprätthållas efter vissa delar av norrlandskusten (kust- och älvfiske) och att de hittills framförhandlade internationella överenskommelserna inte var tillräckliga för att skydda laxen i syfte att upprätthålla ett uthålligt laxfiske. Utredningen underströk även vikten av att verka för den naturligt reproducerande laxens fortlevnad, inte minst ur ett genetiskt perspektiv. En utarmning av den genetiska mångfalden ansågs på sikt kunna göra att det för fiskodlingen så viktiga avelsmaterialet degenererades. Om inte heller odlingen av lax gick att bedriva skulle såväl artens som den svenske laxfiskarens framtid fördunklas ytterligare.

Utredningen mynnade ut i ett antal förslag till förändringar som syftade till att stärka de naturlekande laxbestånden. De mest kontroversiella av dessa var:

- Redskapsinsatsen begränsas inledningsvis till 75 procent av 1982 års nivå.

- För fiske med specialiserade laxfiskeredskap införes särskild tillståndsplikt.
- På 3-4 års sikt införes ett förbud mot fiske utanför 12 nautiska mil.
- Kustfisket begränsas inledningsvis genom säsongsvisa fiskeförbud.
- På något längre sikt ersättes säsongsförbuden med begränsning av antalet redskap, till havs och vid kust, samt vissa begränsningar för övrigt fiske som utgör hinder för lekvandringen.

I februari 1985 förelåg en proposition från regeringen rörande vissa frågor på fiskets område. Som en särskild del av propositionen behandlades de förslag som laxfiskeutredningen formulerat (prop. 1984/85:143). Av propositionen framgick att jordbruksminister Svante Lundkvist (s) på det stora hela taget delade utredningens farhågor för den naturligt reproducerande laxens framtid. Trots detta ville inte departementschefen förorda några ensidiga begränsningar i havsfisket från svensk sida. Istället förespråkade han ett intensifierande av de överläggningar som pågick med andra Östersjöländer och som syftade till att få till gemensamma begränsningar av havsfisket. Detta ställningstagande gick väl i linje med det remissvar som Sveriges fiskares riksförbund (SFR) och Västkustens husbehovsfiskares förbund avlämnat över laxutredningen.

"Laxutredningen föreslår drastiska åtgärder som drabbar yrkesfisket. Förslagen utmynnar i att starkt begränsa havsfisket till förmån för fritids- och sportfiske ... Vad som sker är att man fråntager eller starkt begränsar yrkesfiskarnas urgamla rätt att fiska i havet. Istället ges detta fiske till den som äger mark och fiskerätt vid kust- och älvmyningarna. Det är i praktiken ett överförande av en tillgång och rättighet från en kategori fiskande till en annan. Ett sådant förfarande är oacceptabelt i ett demokratiskt samhälle som har att skydda den enskildes rätt." (SFR, remissvar citerat ur proposition 1984/85:143, s. 113)

I denna formulering framträder de konfliktdimensioner som förekommer mellan yrkesfiskare och sportfiskare men även mellan havsfiskare och kust- och älvfiskare. I den senare konflikten kan man skönja en nord-sydlig dimension eftersom kust- och älvmynningsfisket är koncentrerat till norrlandslänen medan havsfisket främst bedrivs i södra Östersjön. I remissvaret tas även rättviseaspekter kopplade till

omfördelningen av rättigheter upp. Det är argument som i detta sammanhang inte har hörts för sista gången och som är särskilt komplicerade när det handlar om rätten till att nyttja en resurs som vandrar mellan såväl nationella som internationella fiskeområden.

När det gällde åtgärder för begränsningar av laxfisket efter kusten och i älvarna, överensstämde departementschefens förslag i stort med utredningens. Även remissinstanserna accepterade på det stora hela de aktuella förslagen. Yrkesfiskets behov av företräde till fisket påpekades dock av flera remissinstanser.

I den debatt som följde i riksdagen argumenterade främst moderaten Jens Eriksson, som för övrigt var ordförande i SFR, för att havsfisket inte skulle utsättas för några särskilda begränsningar, såsom föreslagits av det socialdemokratisk dominerade Jordbruksutskottet. Jens Eriksson använde bl.a. följande formuleringar:

"Med hänsyn till att vi har 37 % av vattenarealen och står för två tredjedelar av laxproduktionen men svarar för endast 20 % av fångsten är inskränkningar i det svenska laxfisket orimligt. Att man, som en del motionärer föreslår, ensidigt skulle begränsa det svenska yrkesfisket är ännu mer orimligt ... Det finns ingen anledning att ta död på det svenska yrkesfisket när det gäller lax och ge det till andra nationer." (RD 1984/85:141, s. 118 och 123)

Den ende som i kammaren argumenterade för ensidiga inskränkningar i det svenska havsfisket efter lax var vänsterpartisten John Andersson. Följaktligen fick utskottets hemställan i denna fråga ett brett stöd och kunde antas med acklamation.

Sammanfattningsvis kan man säga att de föreslagna begränsningarna i laxfisket huvudsakligen skulle drabba de som bedrev kust- eller älvfiske på yrkes- eller sportfiskemässig basis. Den huvudsakliga boven i dramat som utredningen utpekat, havsfisket, kom däremot undan utan nämnvärda inskränkningar i väntan på resultatet av de internationella överläggningarna om begränsningar i havsfisket efter lax. Att de som bedrev havsfiske efter lax hade en helt annan syn på vilka som borde bära skuldbördan, framgår tydligt av följande citat från branschtidningen *Yrkesfiskaren* där havslaxfiskare på Gotland kommer till tals:

"Fisket i älvmyrningarna och i området närmast har ökat våldsamt under senaste åren. De uppvandrande laxarna hindras effektivt från att nå lekplatserna. De som tar laxarna i älvmyrningarna är för övrigt i många fall inte yrkesfiskare utan folk med och utan fiskerättigheter som är verksamma inom andra yrken ... Det är inte vårt fiske till havs som är problemet ... Som det nu är med massor av redskap i varenda älvmyrning får laxen inte en rimlig chans till lek." (*Yrkesfiskaren*, nr 2, 1985, s. 12f)

Reaktionen på denna artikel och ett tidigare inlägg från ordföranden i SFR, den moderate riksdagsmannen Jens Eriksson, lät inte vänta på sig.

"Detta reportage [det som citerats ovan från *Yrkesfiskaren*, nr 2, 1985] samt Jens Erikssons totala nedsabbling av den norrländske yrkesfiskaren i vår egen facktidning hösten 1984, där denne mer eller mindre stämpas som tjuvfiskare, om han över huvud taget existerar, har gjort att många yrkesfiskare i Norrland tagit sig en funderare över om den norrländske yrkesfiskaren verkligen tillhör Riksförbundet och om han verkligen borde göra det!" (*Yrkesfiskaren*, nr 4, 1985, s. 7)

Den geografiska spänningen bland yrkesfiskarna, illustreras tydligt av dessa båda inlägg. Vårt att konstatera i sammanhanget är att Jens Eriksson, som här tagit parti för havslaxfiskarna i södra Sverige, var från västkusten och därför själv inte hade en direkt geografisk koppling till laxfisket i Östersjön.

Parallellt med de internationella förhandlingarna om begränsningar i Östersjöfisket efter lax som bedrevs utan nämnvärda resultat, fortgick de politiska turerna kring laxen på nationell nivå. De motioner som efterfrågade olika former av begränsningar i laxfisket (se motion 1986/87:Jo402 och Jo403, 1988/89:Jo405 och Jo410) avfärdades samtliga av Jordbruksutskottet med motiveringen att det inte var fruktbart för Sverige att införa ensidiga begränsningar i laxfisket. Målet var istället att uppnå internationella överenskommelser (JoU 1987/88:4). Förhoppningarna att uppnå tillfredsställande resultat i dessa förhandlingar ansågs dessutom ha ökat i och med att Sverige och Sovjetunionen i januari 1988 nådde en överenskommelse i den segdragna gränsdragningsstvisten om den 13 500 km² stora oreglerade

fiskezonen öster om Gotland (den s.k. vita zonen). Denna överenskommelse innebar att detta område införlivades med Sovjetunionens respektive Sveriges nationella fiskezoner.

De motioner som propagerade för olika inskränkningar i laxfisket kom från så väl det borgerliga som det socialistiska blocket. De som agerade var dock främst representanter för de mindre partierna (fp, vpk och efter valet 1988 även mp). Frågans blocköverskridande karaktär illustreras bl.a. av att representanter från folkpartiet, miljöpartiet och vpk inlämnade en gemensam reservation mot såväl ovan refererade betänkande från Jordbruksutskottet (1988/89:JoU2) som det som avgavs påföljande år med liknande innehåll (1989/90:JoU2).

I den proposition om fisket som den socialdemokratiska regeringen lade fram i mars 1990, underströks Östersjöloxens allvarliga situation. Jordbruksminister Mats Hellström konstaterade att Fiskeristyrelsen sedan 1985 skärpt reglerna för älv- och kustfisket efter lax och att ytterligare restriktioner planerades. Dessutom förordade departementschefen ytterligare åtgärder för att rädda den naturreproducerande laxen. Dessa åtgärder skulle innebära begränsningar för såväl älv-, kust- som havsfisket. Några konkreta regleringar av havsfisket efter lax föreslogs dock inte, utan ånyo hänvisades till ytterligare ansträngningar att uppnå internationella överenskommelser (prop. 1989/90:123). Med anledning av propositionen och under den allmänna motionstiden lades ett antal motioner fram som berörde laxfisket (motion 1989/90:Jo44, Jo46, Jo47, Jo405, Jo406 och Jo425). Utskottet gick dock som väntat på propositionens linje och betonade dessutom att överenskommelsen med Sovjetunionen om den s.k. vita zonen skulle förbättra Sveriges position i de internationella förhandlingarna. Detta hade enligt jordbruksministern redan visat sig såsom en ökad förståelse för Sveriges inställning i de förhandlingar som bedrivits under 1989 (1989/90:JoU22). I tidningen *Sportfiske*, organ för Sveriges sportfiske- och fiskevårdsförbund, kunde man inte dölja sin besvikelse över de beslut som hittills fattats i laxfrågan:

"Politikerna som skulle ta ställning och besluta i frågan, har dock hittills inte vågat gå emot en liten kår av yrkesfiskare, som genom kraftfull lobbyverksamhet och praktfullt ohederliga artiklar i "Yrkesfiskaren" lyckats med konststycket att vinna över även politikerna i Fiskeristyrelsen till sin sida.

Det tragiska i situationen är att medan några röstfiskande politiker i Fiskeristyrelsen tror sig vinna poänger bland Blekinges och Gotlands kår av cirka 150 laxfiskare går laxen under." (*Sportfiske*, Juli/Augusti, 1990, s. 44)

I februari 1990 presenterade regeringen sin miljöpolitiska proposition (prop. 1990/91:90). I propositionen betonas ånyo laxens utsatta situation i Östersjön. Några konkreta åtgärder för att rädda laxen utöver Fiskeristyrelsens fortsatta arbete med att skärpa regleringen av fisket (främst kust- och älvfisket) och de internationella förhandlingar som redan fördes föreslogs dock inte. En förklaring till detta kan ha varit att de laxfiskande Östersjöstaterna under de internationella förhandlingarna hösten 1990, till slut lyckats enas om ett högsta totaluttag (TAC = total allowable catch) av lax under 1991.

Den miljöpolitiska riksdagsdebatten i samband med föredragningen av regeringens miljöproposition blev både lång och intensiv. Antalet inlägg med huvudsaklig bäring på frågor om biologisk mångfald och artbevarande var dock få. Inlägg som direkt syftade på bevarande av fiskarter, som t.ex. laxen, lyste i det närmaste helt med sin frånvaro (RD 1990/91:124, s. 139f).

Som ett led i Fiskeristyrelsens arbete för att rädda den vilda laxen i Östersjön behandlades i december 1990 ett tjänstemannaförslag som skulle innebära en begränsning av laxfisket i Östersjön. Vid omröstningen i Fiskeristyrelsens styrelse föll förslaget med rösterna 5-3. För förslaget röstade Fiskeristyrelsens generaldirektör Per Wramner, generalsekreteraren i sportfiskarna Hans Runnström samt den folktoppartistiske riksdagsmannen Leif Olsson. Mot förslaget ställde sig den socialdemokratiska riksdagsmannen Christer Skoog, representanten för fiskevattenägarna den moderata riksdagsmannen Carl G. Nilsson, Lena Rundberg och Björn Beckman från yrkesfiskarna samt Kurt G. Eriksson från fiskodlarna (Lindgren 1991).

Jordbruksutskottet hanterade även laxfrågan i samband med behandlingen av regeringens näringspolitiska proposition (prop. 1990/91:87). Främst dök frågan upp i ett antal motioner knutna till propositionen. De mest radikala förslagen kom från miljöpartiet som bl.a. förespråkade en total fredning av de till Sverige hörande uppväxtområdena för lax i södra Östersjön och att riksdagen skulle verka för en internationell överenskommelse om fredning av laxens uppväxtområ-

den i hela Östersjön (motion 1990/91:Jo54). Motionen avstyrktes med hänvisning till utskottets tidigare uttalanden i frågan och att Fiskeristyrelsens kontinuerliga arbete med frågan delvis tillgodosåg det motionen efterfrågade.

Det mest väsentliga som hände utanför riksdagens väggar med betydelse ur ett laxfiskeperspektiv, var att den från september 1990 framförhandlade svenska TAC:n (1050 ton) för lax, tämligen snabbt ansågs vara uppfiskad. Detta medförde att Fiskeriverket¹⁸ för första gången någonsin beslutade om ett totalt stopp för svenskt laxfiske i svensk zon i Östersjön inkl. Öresund från den 29 september 1991 fram till årets slut. När fiskestoppet infördes kvarstod dock en viss del av den svenska kvoten i andra länders zoner. (*Yrkesfiskaren*, nr 19, 1991). Fiskeriverket behandlade även i slutet av 1991 ett förslag som skulle innebära ytterligare inskränkningar för det norrländska kustfisket efter lax. Dessutom fanns förslag på en sommarfredning av lax innanför fyra sjömil. Dessa förslag fann dock inte gehör hos Fiskeriverkets styrelse. Endast generaldirektören Per Wramner röstade för förslagen medan styrelsens övriga fem ledamöter var emot.¹⁹ (*Yrkesfiskaren*, nr 23-24, 1991).

Under 1991/92 års allmänna motionstid motionerade dels vänsterpartisten Annika Åhnberg (motion 1991/92:Jo422), dels nydemokraterna Christer Windén och Dan Eriksson (motion 1991/92:Jo412) på samma tema som miljöpartiet gjort året innan. Faktum är att nydemokraterna mer eller mindre kopierade de formuleringar som miljöpartiet använt. I Jordbruksutskottets svar på motionerna framgår att en arbetsgrupp inom Fiskeristyrelsen i en promemoria hade föreslagit totalförbud för laxfiske med drivlinor och drivnät i Bottenhavet och Bottenviken samt i Östersjön under sommarmånaderna. Vidare föreslogs i denna promemoria fiskeförbud längs kusterna med fasta redskap respektive totalt fiskeförbud under vissa tider. Dessa förslag hade dock avvisats av Fiskeriverkets styrelse. Dessutom konstaterade utskottet att det sedan ett par år enligt samstämmiga uppgifter funnits gott om lax i Östersjöområdet (1991/92:JoU20). Det bedrägliga i detta

¹⁸ Fiskeristyrelsen bytte den 1 juli 1991 namn till Fiskeriverket.

¹⁹ En plats i styrelsen var vakant då den tidigare styrelseledamoten Göran Persson från Naturvårdsverket hade tillträtt en post som statssekreterare i miljö- och naturresursdepartementet.

var att det främst handlade om odlad lax. Den naturlekande laxens antal ansågs ha minskat radikalt. Kontentan av utskottets betänkande blev att mycket av det som den borgerliga regeringen anförde sju år tidigare (prop. 1984/85:143) fortfarande ansågs giltigt, dvs. att ansträngningarna på det internationella planet måste intensifieras. Dessutom skrev utskottet att åtgärder borde vidtas för en reglering av laxfisket i den svenska fiskezonen. Detta skulle dock ske på ett sådant sätt att fiskerinäringens intressen beaktades och att kompensation kunde erbjudas (1992/93:JoU23).

Även hösten 1992 införde Fiskeriverket ett stopp för svenskt laxfiske i svensk zon. Denna gång gällde förbudet endast två månader, från den första november fram till årets slut (*Yrkesfiskaren*, nr. 21, 1992, s. 1). Utöver detta fiskestopp lyckades Fiskeriverkets generaldirektör i början av 1993 få igenom det förslag om försommarfredning längs norrlandskusten som avslagits av Fiskeriverkets styrelse vid ungefär samma tidpunkt året innan. Motiven till detta beslut beskrevs av Per Wramner i *Yrkesfiskaren* och var bl.a. att fisket efter norrlandskusten främst bedrivs av andra än yrkesfiskare samt att dess andel av den totala svenska laxfångsten mer än fördubblats under de senaste åren. Dessutom var andelen naturreproducerande lax i detta fiske oftast betydligt högre än längre söderut. Generaldirektör Wramner medgav att förslaget innebar en omfördelning av fisket från norr till söder, men även en omfördelning från icke yrkesfiskare till yrkesfiskare och mot ett fiske med lägre andel naturreproducerande lax (*Yrkesfiskaren*, nr 4, 1993, s. 4).

Fiskeriverkets beslut samt Wramners inlägg i *Yrkesfiskaren*, väckte vrede hos de norrländska laxfiskarna. I en insändare framförde en norrländsk laxfiskare att det inte kunde finnas någon avgörande skillnad mellan andelen naturreproducerande respektive odlad lax om man jämförde det norrländska kustfisket och havsfisket i södra Östersjön. Skälet till detta skulle vara att andelen visserligen är högre utanför älvar med naturligt reproducerande lax medan andelen däremot ansågs vara lägre utanför älvar där kompensationsutsättningar av odlad lax görs. Sättet att omfördela fisket från icke yrkesfiskare till yrkesfiskare ansåg man också vara dåligt. Det hade istället, enligt insändarskribenten, varit bättre att klassificera laxfällorna som yrkesmässiga redskap eller att införa hårda begränsningar och ge yrkesfisket dispenser (*Yrkesfiskaren*, nr 5, 1993, s. 7). När det gäller omfördelningen från

nord till syd höll insändarskribenten en förhållandevis låg profil. Han vill uttryckligen undvika att Fiskeriverkets förslag skulle ställa två grupper av yrkesfiskare mot varandra.

Även de norrländska sportfiskarna agerade i laxfrågan. Bl.a. framfördes krav till såväl Fiskeriverket, Jordbruksutskottet som jordbruksministern på ett stopp för yrkesfiske efter lax. Arvidsjaur's flugfiskeförening liksom Bureälvens fiskevårdsområde använde så starka formuleringar som "Vi kräver att stölden av våra laxstammar upphör" (citrat i *Yrkesfiskaren*, nr 17, 1993, s. 9). Andra inlägg påpekade orättvisan i att de laxstammar som odlats i norrländska älvar till större delen exploateras av yrkesfiskare i Östersjön. Udden riktades mot det man kallade den "sörländska exploatörsandan [som] hänsynslöst exploaterar oss i norra Sverige" (ibid).

I november 1993 presenterade regeringens särskilda utredare betänkandet "Svenskt fiske" (SOU 1993:103). I denna utredning stöter man, för första gången i dessa sammanhang, på allvar på den för laxen så ödesdigra beteckningen M74. M74 är namnet på de sannolikt primärt miljöbetingade reproduktionsstörningar som näst intill helt eliminerat möjligheterna till laxodling på flera håll längs de svenska kusterna. Utredningen bedömde situationen som mycket oroande och i ett remissvar skrev Laxforskningsinstitutet (LFI) att tidsmarginalen innan katastrofen är ett faktum är högst ett par år (Laxforskningsinstitutet, remissvar citerat i prop. 1993/94:158 s. 39).

I den proposition som blev resultatet av den ovan nämnda utredningen, pekades på de forskningsprojekt som dragits igång för att finna svaret på M74-gåtans lösning och att Fiskeriverket inlett ett arbete med att bygga upp genbanker för den vilda laxen. Dessutom underströks att Fiskeriverket sedan 1985 i etapper skärpt restriktionerna för älv- och kustfisket efter lax. Den senaste skärpningen skedde i december 1993 och innebar ytterligare begränsningar i kust- och älv

fisket efter lax.²⁰ Propositionen fastslog även, som så många gånger tidigare, att havsfisket i Östersjön bedrivs av flera nationers fiskare och därför inte kan regleras på samma sätt. De senaste framgångarna på den internationella arenan avseende begränsningar i Östersjöfisket efter lax skedde vid det möte med fiskerikommissionen för Östersjön som avhölls i september 1993. Beslutet innebar minskade laxfiskekvoter under 1994. Det mest konkreta i propositionen var annars att regeringen avsåg att uppdra åt Fiskeriverket att utvärdera de åtgärder som gjorts för att skydda den vilda laxen i Östersjön och lämna förslag till en handlingsplan för det fortsatta arbetet (prop. 1993/94:158).

Regeringens proposition resulterade i flera motioner varav ett antal tog upp laxfrågan (motion 1993/94:Jo32-34, Jo36-38). Likaså förekom ett flertal "laxmotioner" under den allmänna motionstiden (1993/94:Kr509, Jo404, Jo411, Jo412, Jo414, Jo418, Bo517). Intressant att konstatera är att ledamöter från samtliga riksdagspartier (inkl. "den politiske vilden" John Andersson) på ett eller annat sätt genom motioner engagerade sig i den vilda laxens prekära situation. Den mest utförliga av dessa motioner var den som lades fram av Carin Lundberg m.fl. (s) (motion 1993/94:Jo36). I denna motion kan bl.a. utläsas att av den lax som fångades under 1980-talet, togs 84 procent genom havsfiske, ca 15 procent i kustfisket och endast 1 procent i älvarna. Slutsatsen av detta resonemang blev att det storskaliga havsfisket på uppväxande lax i Östersjön som tillåtits sedan 1950-talet, hade tagit laxen från de norrländska älvdalarna och lagt denna resurs i händerna på ett mindre antal fiskare i södra Östersjön. Motionärerna påpekade även laxens betydelse för den biologiska mångfalden. Man ansåg att eftersom Sverige antagit FN:s konvention om biologisk mångfald skulle ett misslyckande när det gällde att bevara den naturligt reproducerande laxen inte bara vara ett brott mot denna konvention utan även ett hot mot vårt lands trovärdighet i miljöfrågor. Vidare konstaterades

²⁰ Fiskeriverket har sedan 1982 då en ny fiskeriförordning trädde i kraft, utfärdat föreskrifter om skydd av lax och öring. Detaljerna i dessa föreskrifter redovisar vi inte här utan hänvisar istället till den genomgång som finns på sidan 39 i *Naturlax-94* (Fiskeriverket, 1994). Nämnas bör dock att de senaste föreskrifterna haft som huvudsyfte att genom ytterligare restriktioner styra kust- och älvfisket bort från älvar med naturligt reproducerande laxstammar samtidigt som man infört lättnader i de restriktioner som riktar sig mot det fiske som bedrivs på utbyggda älvars laxbestånd (Fiskeriverket, 1994).

att stora fiskenationer som Island, Skottland och Norge helt har förbjudit utsjöfiske efter lax med drivgarn. Motionen avslutades:

"Med facit i hand kan konstateras att mycket få av [laxutredningens förslag] verkligen genomförts och definitivt inte inneburit något skydd för laxen. Tvärtom, det svenska havsfisket efter lax har nära nog fördubblats efter utredningens tillkomst!" (motion 1993/94:Jo36, s. 4f)

Motionen utmynnade i förslaget att laxfisket på sikt måste styras över till älvar och älvmyrningar, bort från det resurskrävande fisket på uppväxande lax till havs i södra Östersjöområdet. Mot bakgrund av M74:as härjningar ansågs även att all beskattning av naturreproducerande lax måste upphöra i 3-4 år. Då de naturreproducerande och de odlade laxarna inte på ett tillfredsställande sätt går att skilja från varandra till havs, innebär förslaget ett totalstopp för allt havsfiske efter lax. Med tanke på att även motionerna 1993/94:Jo36 (s), Jo404 (-), Jo412 (c, m, fp, kds) och Kr509 (fp) föreslog en stark begränsning eller ett totalt upphörande av fisket på naturreproducerande lax under en period på 3-4 år, torde de idelogiska skiljelinjerna inte ha varit särskilt djupa när det gällde den frågan. Den avgörande klyftan visade sig istället tydligt utefter en nord-sydlig dimension. Samtliga de motioner som föreslog nedskärningar i havsfisket efter lax hade en klar norrlandsprägel, medan de som tog havslaxfisket i försvar, i huvudsak var undertecknade av riksdagsledamöter med förankring i länen kring södra Östersjön.

Utskottets betänkande kännetecknades av förståelse för den vilda laxens mycket svåra situation. Några konkreta åtgärder i form av radikala begränsningar i havsfisket förordades dock inte. Utskottet nöjde sig istället med att avfärda motionerna mot bakgrund av att Fiskeriverket fått i uppdrag att utarbeta ett förslag till handlingsprogram för det fortsatta arbetet med att skydda den naturreproducerande laxen och att man nått vissa resultat i de internationella förhandlingarna om att minska laxkvoten för 1994. Dessutom fastslogs att fastställandet av fredningstider delegerats till Fiskeriverket (1993/94:JoU24).

I den påföljande riksdagsdebatten var det mest intressanta ur "laxperspektiv" faktiskt något som en av kammarens ledamöter snappade upp från text-TV under den middagsrast som avbröt förhandlingarna. Kristdemokraten Carl Olov Persson registrerade nämligen att: "Just nu

förbereder man ett förslag där man kanske om en vecka måste ta ställning till om vi skall stoppa allt fiske i Östersjön om vi inte kan få ordning på detta" (RD 1993/94:97 s. 116). "Man" torde i det första fallet syfta på Fiskeriverket medan det i det andra fallet är något mer oklart vad "man" syftar på. Möjligen menar Persson här Fiskeriverkets styrelse samtidigt som "vi" syftar mer allmänt på den svenska befolkningen.

Även socialdemokraten Kaj Larsson hade kännedom om det eventuella fiskestoppet. Larsson ansåg dock inte att ett sådant skulle lösa problemet, främst beroende på att bl.a. Finland fiskat betydligt över tilldelad kvot. Larsson ansåg att kampen mot M74 var betydligt viktigare (ibid, s. 117). På samma linje argumenterade nydemokraten Claus Zaar som ansåg det vara "mycket irriterande med en ensidig tillämpning; med en ensidig tillämpning kan vi inte lyckas, utan vi måste ha en överenskommelse med de berörda nationerna." (ibid, s. 130).

I övrigt kan man konstatera att de två ledamöterna i Fiskeriverkets styrelse, tillika riksdagsledamöterna Sven-Olof Petersson (c) och Christer Skoog (s), var synnerligen aktiva i debatten. Dessa båda tog i sina inlägg främst yrkesfiskarnas parti. Detta var något Skoog, tillsammans med sin folkpartistiske kollega Leif Olsson, även gjort i Fiskeriverkets styrelse vilket bidrog till att tidningen *Sportfiske* några år tidigare hade rekommenderat sina läsare att stryka båda dessa politikernas namn från riksdagsvalsedlarna (*Sportfiske*, Juli/Augusti, 1990, s. 45).

Vad som i övrigt bör uppmärksammas från riksdagsdebatten är att frågan om de sviktande torskbestånden i Östersjön och därtill förknippade restriktioner i fisket, fick större uppmärksamhet än laxproblematiken. Dessutom saknades i praktiken helt inlägg som behandlade laxfrågan ur ett biodiversitetsperspektiv. Naturlaxens betydelse för den biologiska mångfalden och i förlängningen för all laxodling kring Östersjön, försvann helt i debatten. En möjlig förklaring till detta och till att laxproblematiken över huvud taget inte fick någon framskjuten ställning i kammaren kan ha varit en avvaktan inför det förestående förslaget från den arbetsgrupp inom Fiskeriverket som skulle offentliggöras dagen efter den refererade riksdagsdebatten. Att miljöpartiet, som under mandatperioden 1988-91 varit aktiva i lax-

frågan, inte längre fanns representerat i riksdagen kan också vara en förklaring.

Den information som riksdagsmännen snappade upp via text-TV var förmodligen delinformation från den expertgrupp inom Fiskeriverket som på uppdrag av regeringen studerade laxproblematiken (se ovan). Fiskeriverkets förslag överlämnades till jordbruksdepartementet den 16 maj 1994 i rapporten *Naturlax -94* (Fiskeriverket, 1994). I utredningen underströks den vilda laxens mycket utsatta situation och ett antal förslag till åtgärder presenterades. Åtgärderna kan sammanfattas enligt följande (Fiskeriverket, 1994):

Akuta åtgärder

1. *Stoppat/minskat fiske efter naturlax i Östersjön.* Sverige bör omedelbart verka för en internationell reduktion av fisket efter naturlax. På grund av den allvarliga situationen bör dock inte Sverige avvakta internationella åtgärder utan verka unilateralt, om inte sådana snabbt kommer till stånd.
2. *Snabb utbyggnad av genbanker vid naturälvar.* Syftet är att säkra en reserv av genetisk variation om den negativa utvecklingen inte vänder.

Åtgärder på kort sikt

1. *Minskad redskapsansträngning vid naturälvarna.* Om man inför tillståndsplikt för fiske med fasta redskap på enskilt vatten, kan länsstyrelserna dimensionera fisket efter de olika laxstammarnas bärförmåga.
2. *Mängdfångande redskap förbehålles yrkesfisket.* Fiske efter lax och laxöring med drivgarn och drivlinor bör förbehållas licensierade yrkesfiskare på allmänt vatten.
3. *Förbud mot garnade fällor.* En naturlax som fångas i fasta redskap har en möjlighet att överleva om den sätts tillbaka i vattnet. Ett antal av dessa fällor var fortfarande av s.k. garnad typ, vilket innebär att de har en så pass stor maskstorlek att laxen fastnar i fällan precis som i ett vanligt nät. Detta minskar i sin tur den

fångade laxens möjligheter att överleva om den släpps fri. Garnade fällor måste på sikt försvinna från laxfisket.

Åtgärder på längre sikt

1. Det är önskvärt att realisera planerna på *fördröjd utsättning* av odlad lax i Östersjön. Med fördröjd utsättning avses en teknik där man istället för att direkt släppa de odlade laxsmolten i den utbyggda älvens mynning håller smolten i kassar under en tid och låter den tillväxa i skydd för rovdjur. Samtidigt minskar smoltens benägenhet att långvandra. Härigenom kan utbytet per smolt ökas. Fisket på lax som genomgått fördröjd utsättning blir därmed mindre farligt för naturlaxen.
2. Fiskeansträngningen i kustfisket kan begränsas genom en begränsning av antalet fasta redskap. I havsfisket är det svårare att genomföra en begränsning, men om personer som tillåts fiska lax med yrkesmässiga redskap har en *speciell licens* för detta fiske kan en andel av Sveriges laxfiskekvot tilldelas dessa fiskare i havsfisket.

Av förslagen till akuta åtgärder var förslaget till unilaterala begränsningar av det svenska havsfisket efter lax mest kontroversiellt, särskilt bland havsfiskarna. Detta förslag realiserades sedermera i november 1994 då Fiskeriverkets styrelse fattade beslut om ett ensidigt totalt stopp för havsfiske efter lax i den svenska fiskezonen från december 1994 till och med mars 1995. Som grund för beslutet låg bl.a. att man vid förhandlingar inom Östersjökommissionen inte lyckats nå en överenskommelse om en 50-procentig reducering av laxkvoterna, såsom man hoppats (reduceringen blev endast 17 procent) samt det faktum att den svenska laxkvoten i det närmaste var uppfiskad.

Beslutet att införa ett ensidigt fiskestopp innebar att flera svenska fiskebåtar specialiserade på havsfiske efter lax, tvingades ligga stilla. Inställningen till förbudet var från många fiskare ytterst negativ, särskilt eftersom den allmänna uppfattningen var att många av de andra fiskebåtar runt Östersjön regelmässigt överskred sina laxkvoter. Mot bakgrund av att torskbestånden i Östersjön minskat radikalt under

de senaste tio åren, blev situationen extra prekär, då de båtar som tidigare på ett flexibelt sätt kunnat växla mellan torsk- och laxfiske nu saknade båda dessa möjligheter.

SFR uppskattade av förklarliga skäl inte detta fiskestopp. I en kommentar till förslaget konstaterade man att "ensidiga begränsningar drabbar svenska yrkesfiskare utan att någon positiv påverkan sker på beståndet" (*Yrkesfiskaren*, nr 10, 1994). Det huvudsakliga skälet till detta skulle vara att laxen istället fiskas upp av andra länder. SFR betraktade det som utspelat sig runt laxfisket i Östersjön som en tragedi och påpekade att Fiskeriverket helt saknat kraft att särskilja fördelningsfrågan från den biologiska frågan (ibid). SFR:s djupt negativa inställning till fiskestoppet illustreras i övrigt väl av detta uttalande på ledarplats i förbundets egen tidning:

"Den 'dolda agendan' är inte längre dold: Yrkesfisket efter lax skall bort från Östersjön! Ett unilateralt beslut som orsakar fiskare och beredningsföretag maximal skada är bara att betrakta som en framgång från dessas [lobbyister som verkat för ett fiskestopp] synsätt.

Sveriges yrkeslaxfiskare kan dock vara övertygade om en sak: Laxfrågan har fått en ny dimension efter verkets provokation. Effekterna blir påtagliga för många inblandade. Ingen nation har hittills tagit ett sådant beslut mot sina egna yrkesfiskare.

Det är vare sig mer eller mindre än skandal!" (*Yrkesfiskaren*, nr 23-24, 1994, s. 2).

De konkreta åtgärder som SFR vidtog var att man överklagade Fiskeriverkets beslut om fiskestopp till regeringen samt begärde inhibition, dvs. att beslutet inte skulle träda i kraft innan regeringen avgjort frågan (ibid). Denna begäran avslogs dock av regeringen.

När väl laxfisket kom igång i mitten av september gav det, förmodligen på grund av höga vattentemperaturer, ett ganska klent utbyte. Dessutom innebar den nya fiskelagen som infördes från den 1 januari 1994 att allmänhetens fiske med yrkesmässiga redskap hade begränsats. Detta medförde sammantaget att den svenska fiskekvoten för första gången på länge såg ut att räcka året ut (ibid).

Om man studerar de övriga förslagen som nämns i *Naturlax -94*, kan man konstatera att man från Fiskeriverkets sida har intensifierat satsningen på att bygga upp genbanker för lax vid naturälvar. Man har

dessutom gjort insatser för att minska redskapsinsatserna vid naturälvarna, dels genom hårdare restriktioner för fisket, dels genom inlösen av en del enskilda fisken. Arbetet med att utveckla metoder för s.k. fördröjd utsättning fortgår och speciella licenser för laxfiske med yrkesmässiga redskap anser man på Fiskeriverket fortfarande vara aktuellt på längre sikt. Något förbud mot garnade fällor har man inte lyckats genomdriva.

Diskussion

Turerna kring den naturligt reproducerande laxens fortlevnad i Östersjöområdet karaktäriseras av flera olika konfliktdimensioner. För det första finns den dimension som sträcker sig mellan de som förordar ett totalt stopp för havsfiske på lax i Östersjön i syfte att hindra en utrotning av arten och de som hävdar att det aldrig har funnits så mycket lax i Östersjön som nu och som därför anser att havsfisket bör kunna bedrivas i oförminskad skala. Dessa diametralt motsatta åsikter bottnar främst i svårigheterna att skilja på odlad och vild lax och att man därför egentligen talar om olika saker. De regleringsivrande bevarandeintressena har dessutom haft svårigheter att skapa förståelse för den vilda laxens betydelse för det avelsarbete som ligger till grund för den omfattande laxodling som bedrivs i såväl Sverige som i andra länder kring Östersjön.

En annan spänning finns på det internationella planet, dels vid de förhandlingar vid vilka laxfiskekvoterna i Östersjön fastställs, dels när det visar sig att dessa kvoter mer eller mindre regelmässigt överskrids av många Östersjöstater. Detta tittande mellan fingrarna när det gäller avtalade TAC:s skall relateras till att man i Sverige genom Fiskeriverket har infört totalt stopp för fiske efter lax från den 1 december 1994 t.o.m. den 31 mars 1995, på grund av att den svenska fiskekvoten var uppfiskad. Hänvisning till internationella förhandlingar har också använts som ett argument i riksdagen för att Sverige inte skall införa ensidiga begränsningar i havsfisket efter lax i södra Östersjön.

En annan tydlig konfliktdimension är den som löper mellan havsfisket å ena sidan och kust- och älvsfisket å andra sidan. Denna konfliktdimension har dessutom ett tydligt geografiskt inslag eftersom

havsfisket främst bedrivs av fiskare kring södra Östersjön, medan älvs- och kustfisket främst är en angelägenhet för norrlandslänen.

Laxfrågan tycks inte uppvisa någon tydlig koppling till en ideologisk höger-vänster dimension. Representanter från samtliga politiska partier har agerat för begränsningar av fisket efter lax. Samtidigt tycks det finnas en klar riksdagsmajoritet för att havsfiskebegränsningar endast bör införas efter internationella överenskommelser. De begränsningar som man från svensk sida har haft möjlighet att råda över utan internationella hänsyn är de som riktats mot det svenska kust- och älvfisket. Regleringar riktade mot dessa fiskeslag, som under den senaste tioårsperioden svarade för mellan 15 och 40 procent av den totala laxfångsten i Sverige (Fiskeriverket, 1994)²¹ har dock bidragit till att förstärka motsättningarna mellan havsfiskarna i södra Östersjön och kust- och älvfiskarna i de norra delarna av landet.

I samband med redovisningen av de politiska och de geografiska konfliktdimensionerna i laxfrågan, är det på sin plats att nämna de förändringar som gjorts i Fiskeriverkets styrelse de senaste åren. Dessa förändringar var betingade av en förändring av verksförordningen som innebar att ämbetsverkens styrelser från att ha varit partssammansatta, numera består av allmänföreträdare. Förändringarna kan dessutom ges geografiska och/eller politiska motiv. Om vi koncentrerar intresset på de två senare motiven, är det uppenbart att de borgerliga partierna inte var helt tillfredsställda med att såväl den från socialdemokratiska riksdagsmannen från Blekinge, Christer Skoog, Blekinges socialdemokratiska landshövding Camilla Odhnoff samt ordföranden i livsmedelsarbetarförbundet Lage Andréasson, satt med i fiskeriverkets sju personer starka styrelse. Den geografiska fördelningen i styrelsen var också relativt sned med tanke på att utöver de två ovan nämnda representanterna från Blekinge län, var även den centerpartistiska riksdagsmannen Sven-Olof Pettersson hämtad från just Blekinge län.

I den nya styrelsen som förordnades av regeringen för perioden den 1 juli 1994-den 30 juni 1995 (*Regeringsbeslut* nr 3, 1994-06-30), byttes Camilla Odhnoff ut mot Västerbottens landshövding, den tidi-

²¹ Dessa värden är ungefärliga och beräknade ur den figur som finns på s. 36 i nämnda rapport. Det lägsta värdet under den aktuella perioden (ca 15 %) gäller för år 1987 och det högsta värdet (ca 40 %) för år 1993.

gare moderata riksdagsledamoten Görel Bohlin. Detta kan naturligtvis tolkas som ett försök att balansera såväl den socialdemokratiska som den blekingska dominansen i styrelsen. Att Lage Andréasson byttes ut mot oljearbetaren Ture Jakobsson och att avdelningschefen Göran Persson byttes ut mot överdirektören Mats Olsson, indikerar inte lika tydligt en sådan utjämningsstrategi. Att såväl Christer Skoog som Sven-Olof Pettersson sitter kvar i styrelsen, gör dock att Blekinge län fortfarande har en förhållandevis stark position i styrelsen hos det ämbetsverk som är ansvarigt för att reglera såväl kustfisket i Norrland som havsfisket efter lax i södra Östersjön. Eftersom båda dessa representanter från Blekinge i många sammanhang visat att de står på havsfiskarnas sida, har detta intresse ett, i förhållande till antalet fiskare som bedriver yrkesmässigt havsfiske efter lax, mycket stort inflytande över laxfiskefrågornas hantering.

En annan sak som är intressant i sammanhanget är att klara besked från såväl biologer som ekonomer pekar mot att en omfördelning av resursutnyttjandet från havsfiske till älv- och kustfiske skulle gagna såväl den vilda laxens fortlevnad som dess bidrag till samhällsekonomin. Att dessa fakta i kombination med en förhållandevis bred politisk förståelse för den vilda laxens högst prekära situation, inte har lett till mer kraftfulla åtgärder kan tyckas något förvånande. Detta särskilt mot bakgrund av att andelen svenskar som direkt eller indirekt livnär sig på havslaxfiske i södra Östersjön är förhållandevis liten. En förklaring till detta är emellertid att yrkesfiskarnas intresseorganisationer sedan länge bedriver en väl inarbetad lobbyingverksamhet med direkta kanaler in i såväl riksdagen, Fiskeriverket som viktiga EU-organ. Fler förklaringar till bristen på politisk handlingskraft kan vara att man av såväl känslomässiga skäl som beredskapsskäl vill bevara en traditionell svensk basnäring. Rent samhällsekonomiskt kan ett avvecklande av fiskerinäringen i södra Östersjön på kort sikt bli kostsam. Denna kostnad måste på längre sikt dock vägas mot de kostnader som uppkommer om man genom naturlaxens försvinnande mister oersättliga tillgångar av genetiskt material. En sådan förlust skulle även kunna taxeras i ett försvagat internationellt förtroende för det svenska miljöarbete som riktas mot bevarandet av den biologiska mångfalden.

De mest utpräglade cynikerna i laxfiskedebatten ser den norska expansionen på världsmarknaden (Norge svarade 1990 för ca 70 procent av världsproduktionen av odlad lax) och därtill hörande

kraftiga press på världsmarknadspriserna, som en möjlig räddningsplanka för den naturligt reproducerande laxen i Östersjöområdet. En ytterligare försämrad lönsamhet i Östersjöfisket förväntas slå ut en del av den fiskeflotta som i dagsläget idkar ett intensivt havsfiske efter lax. Konsekvensen skulle därmed bli ett minskat tryck på den naturreproducerande laxen vars framtidsutsikter därmed förmodligen skulle ljusna. Eller för att citera en laxkännare: "Blir det kanske så att marknaden kommer att lyckas med det som våra politiker inte vill ta itu med – att rädda den baltiska laxen." (Lindgren, 1991, s. 60)

Laxodlandet har ju dock, som tidigare nämnts, råkat ut för svårigheter på grund av M74. I vetenskapliga undersökningar har det dessutom konstaterats att det inte finns något som tyder på att den naturligt reproducerande laxen skulle klara M74-syndromet bättre än den odlade laxen. Det kan även vara på sin plats att nämna att M74 inte har drabbat de finska laxodlingarna. Huvudskälet till detta är att man i Finland har anammat en annan odlingsfilosofi än i Sverige. Den finska odlingsverksamheten bedrivs på särskilda avelsstammar som inte släpps ut i öppna havet. Detta skall jämföras med den metod man använder i Sverige där aveln sker på lax som följer sin naturliga vandringscykel och som alltså tillåts vandra ut i öppna havet för att växa till sig. Med den finska odlingsfilosofin slipper man i stor omfattning M74-problemet, men samtidigt innebär detta förfarande att laxen inte utsätts för samma naturliga selektion som den lax som tillåts vandra ut i havet. Risken med detta är att laxen anpassar sig till odlingsförhållanden och att den på längre sikt inte klarar av de levnadsbetingelser som råder i havet.

En övergång till odling enligt finsk modell och ett därtill knutet intensivt havsfiske, samtidigt som den naturligt reproducerande laxen drabbas hårt av M74, skulle kunna få ödesdigra konsekvenser för den vilda laxen. Å andra sidan finns risk att vandringsbenägenheten hos den lax som odlas enligt finsk modell avklingar, vilket kan bidra till att tillgången på lax i södra Östersjön minskar och med den även det intensiva havsfisket i detta område. Ett minskat havsfiske på grund av liten tillgång på odlad lax samtidigt som den naturligt reproducerande laxen visar en oväntad motståndskraft mot M74 förefaller i dagsläget vara ett förhållandevis osannolikt scenario. Mer sannolikt är att ökade kunskaper ger erforderliga medel för att undvika M74-syndromet i de svenska odlingsmiljöerna samtidigt som den vilda laxen även fort-

sättningsvis drabbas hårt. Detta scenario innebär att den vilda Östersjöloxen förmodligen fått sin definitiva dödsdom.

Att åstadkomma en minskning eller förändring av den svenska odlingsverksamheten genom politiska beslut förefaller svårt. Detta beror dels på de politiska hinder som redan framskymtat i detta avsnitt, dels på att större delen av de laxutsättningar som görs är reglerade genom vattendomar och inte minst på de kostnader som en förändrad odlingsfilosofi skulle innebära.

2.4 Om rätten till "fritt" fiske ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen

"Det är också märkligt att just den borgerliga regeringen nu socialiserar en folkgrupps egendom, mitt i all övrig strävan om privatisering och prat om att staten inte ska bestämma över allt och alla."

(Olle Andersson, *Samefolket*, nr 1, 1994)

De svenska fjällen ovan odlingsgränsen, som ibland betecknas som Europas sista jungfruliga vildmark, har en för Sverige unik dragningskraft på både svenska och utländska turister. Den orörda naturen och dess rikedom på möjligheter till olika former av friluftsliv har gjort att intresset för, liksom aktiviteten i, området drastiskt har ökat de senaste åren. Vissa grupper menar ändå att områdets resurser i form av olika rekreationsmöjligheter i stort sett är outnyttjade. Många av de små samhällen som ligger i området har länge brottats med problem som avfolkning och arbetslöshet. Ett ökat användande av marken ovan odlingsgränsen skulle kunna alstra fler arbeten och en aktivare bygd. Mot dessa intressen står dels en grupp som lever och driver sin näringsverksamhet i området och som är i största behov av marken, de renägande samerna, dels naturvårdare, som anser att fjällens utnyttjande redan är så omfattande att det är direkt skadligt.

År 1992 föreslog regeringen i en proposition ett nytt upplåtelsesystem för jakt- och fiskerättigheter på statens mark ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Det mest kontroversiella och mest omdiskuterade var förslaget om friare upplåtelsesystem för småviltsjakt. Till sammans med detta förslag har frågan om fiskerätten inom samma

område diskuterats. Detta var inte en lika kontroversiell fråga och hamnade därför mer eller mindre i skuggan av den hetsiga debatten om småviltsjakten. Frågan har ändå haft en principiell betydelse för de olika parterna, vilket är något vi skall studera närmare här.

Frågan om ett nytt friare upplåtelse-system i området ovan odlingsgränsen kan delas in i två huvudproblem. Det första och det mest diskuterade är frågan om vem som har rätten till upplåtelse: de renägande samerna eller staten? Det andra problemet, som helt kommit i skymundan i diskussionen av det första problemet, är diskussionen om naturvården ställning i ett område där ödelagd vegetation har en återväxttid på mellan 50 och 100 år och där konsekvenserna av ett ökat utnyttjande är mycket oviss.

I den omfattande diskussionen om en ökad upplåtelse rätt i området kan tre grupper av aktörer identifieras relativt enkelt. Den första gruppen, som förespråkar en ökad användning av området, består av Svenska jägareförbundet (SJF) tillsammans med LRF och Lantbruksstyrelsen. Gruppen, vars förslag omnämns i propositionen, anser att hänsyn måste tas till det ökade behovet av rekreation och naturupplevelser. En friare jakt- och fiskerätt skulle ge den norrländska turistnäringen möjligheten att utvecklas (prop. 1992/93:32 s. 136). Den andra gruppen består av de renägande samerna och den befarar att en okontrollerad användning av området skulle få stora effekter på rennäringen och indirekt på hela det samiska samhället. De vill ha kontroll över upplåtelse rätten av den fiskerätt och på den mark som de enligt hävd anser sig vara ägare till. Detta är juridiska rättigheter som det råder stora oklarheter om (se Lasko, 1992 och Bengtsson, 1994). Den tredje gruppen, som vill värna om den känsliga fjällnaturen, består av olika naturvårdsorganisationer som t.ex. Världsnaturfonden, Svenska naturskyddsföreningen och Sveriges ornitologiska förening samt av den statliga myndighet som bevakar naturvårdsfrågor, Statens Naturvårdsverk (SNV). Denna grupps aktörer har inte varit inblandade i beslutsprocessen över huvud taget, utan först när beslutet redan var verkställt och detaljerna i genomförandet skulle diskuteras. Frågan om vilka konsekvenser en ökad upplåtelse av fiskerätten på mark ovan odlingsgränsen kan medföra har över huvud taget inte diskuterats. Någon miljökonsekvensutredning har inte utförts.

Den politiska processen

Dagen före Sametingets historiska öppnande den 26 augusti 1993, släpptes trots kraftiga protester från samiska organisationer, småviltsjaks- och fiskerätten i fjällområdet i huvudsak fria för dem som löst fiske- respektive jaktkort. Beslutet var ett resultat av en lång process som inleddes 1982 då den av centerpartiet ledda regeringen bestämde sig för att tillsätta en kommitté för att utröna samernas situation och överväga om det fanns behov av att stärka rennäringen gentemot andra samhällsintressen (Dir. 1982:71). Ett regeringsskifte gjorde att kommittén, som fick namnet Samerättsutredningen, inte blev tillsatt förrän 1983 (Dir. 1983:10).

Innan utredningen var färdig med sitt arbete presenterade den socialdemokratiska regeringen en proposition (prop. 1990/91:4), där det slogs fast att förutsättningarna för att öka upplåtelse av fiskerättigheter på statlig mark ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen var goda, inte minst för sportfiske (ibid, s. 52). Propositionen fick dock avslag av utskottet och av riksdagen med motiveringen att det krävdes en samordnad proposition, som skulle belysa hela den komplexa samefrågan. Dessutom menade många att en proposition om samer och rennäringen rimligtvis borde ta del av hela samerättsutredningens slutbetänkande, som vid denna tidpunkt var ute på remiss. Flera motioner samt inlägg i den riksdagsdebatt som föregick beslutet, krävde en samlad proposition, som skulle ta hela utredningen i beaktande (se bl.a. motionerna 1990/91:U14-U16, Jo13-Jo19 och föredragande Anders Castberger (fp), Åke Selberg (s) och Jens Eriksson (m) i RD 1990/91:34, s. 89ff).

Samerättsutredningen, som hade direktiv att lägga fram sitt slutbetänkande 1985 (Dir. 1983:10), presenterade sitt slutbetänkande 1990, sju år efter utredningens tillsättande. I utredningens betänkanden kunde man läsa att "Vi föreslår att yttrande från sametinget i vissa fall skall inhämtas innan upplåtelsefrågor avgörs" (SOU 1989:41 s. 301).

Denna åsikt fick aldrig något genomslag i den nya samordnade propositionen som lades fram den 1 oktober 1992 (1992/93:32). När propositionen behandlade frågan var det tre förslag som presenterades: Lantbruksstyrelsens (Lantbruksstyrelsens rapport, 1989:4), LRF tillsammans med SJF:s (SJF och LRF, 1992-12-19) samt ett förslag från Länsstyrelsen i Norrbottens län (Berglund, 1991). Samtliga föreslog

en utvidgad upplåtelse av fiske- och jakträtt i området. Föredragande statsråd i frågan, jordbruksminister Karl-Erik Olsson (c), skrev följande: "Det upplåtelsesystem som jag förordar har inslag från såväl Lantbruksstyrelsens som Lantbrukarnas riksförbunds och Jägareförbundets förslag" (prop. 1992/93:32 s. 137).

Jordbruksministern ansåg att rätten till fiske borde kunna upplåtas i betydligt större utsträckning än tidigare.

"Upplåtelse av rätt till jakt och fiske på statens mark skall utvidgas till att i princip omfatta all mark där inte någon olägenhet av betydelse uppkommer för rennäringsen eller där samebymedlems rätt till jakt eller fiske träds för när." (ibid, s. 131)

Tidigare system innebar att länsstyrelsen ansvarade för upplåtelseerna av rätt till jakt och fiske. Enligt K-E Olsson upplevde fiskare som ansökte om upplåtelse "... ofta den nuvarande tillståndsgivningen som godtycklig och länsstyrelsens hantering av ansökningarna som irrationell" (ibid, s. 137). Anledningen till detta var, enligt Olsson, att berörd sameby skulle, innan beslut kunde meddelas av länsstyrelsen, ges tillfälle att yttra sig över varje ansökan. Handläggningstiden blev därmed lång och en avstyrkt ansökan innehöll sällan skälet till att den blivit avstyrkt (ibid). Vidare innebar lagstiftningen inte någon skyldighet för länsstyrelsen att upplåta nyttjanderätt, även när det inte fanns något hinder mot upplåtelse i området. Dessa förhållanden kunde, enligt Olsson, "... medföra att det hos jägarna och fiskarna uppstår missnöje vad gäller förvaltningen av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen" (ibid, s. 138).

I propositionen fick SJF och LRF sina intressen mer än väl uppfyllda, men protesterna lät inte vänta på sig. Samerna protesterade högljutt och i flera motioner försökte olika riksdagsledamöter visa vad de ansåg vara propositionens brister. Det var framför allt mot propositionens bilaga 2, där förslaget om utökad fiskerätt ovan odlingsgränsen ingick, som missnöjet riktades.

Hans Göran Franck (s) ansåg i motion 1992/93:Bo1, att samernas jakt och fiskerätt ovanför odlingsgränsen var en garant för samekulturens överlevnad. Franck menade att de flesta samer har urminnes hävd till jakt och fiske. Samernas rätt till fiske, ansåg Franck och hänvisade till Högsta domstolens dom i skattefjällsmålet 1981,

grundar sig på civilrättens begrepp urminnes hävd och inte på något påstått lapprivilegium.

"I propositionen betraktas samernas civilrätt till jakt och fiske som knappt existerande. Istället driver propositionen grundlöst tanken att staten på samernas områden, sameallmänningen, skulle äga jakt- och fiskerätt." (1992/93:Bo1)

I motion 1992/93:Bo7 avslog vänsterpartiet bilaga 2 med motiveringen att

"... upplåtelse av jakt och fiske ovan odlingsgränsen helt skall handhas av samerna själva samt att regler och utformning av upplåtelser skall utformas och handläggas av Sametinget i samarbete med Länsstyrelsen ... Myndigheterna har i egenskap av ägare successivt och under en längre tidsperiod utökat sitt förfogande över mark och vatten och fått andra att acceptera detta. Det förslag som nu presenteras är en fortsättning av det förfaringsättet." (1992/93:Bo7)

Två motionärer från KDS, Pontus Wiklund och Jan Erik Ågren, menade att ett beslut om antagande av bilaga 2 bör skjutas på framtiden tills Sametinget givits möjlighet att yttra sig i frågan. Dessutom ansåg motionärerna "... att förslaget om hur administrationen av jakten och fisket skall se ut behöver analyseras närmare". Detta för att förslagen skulle bli "allsidigt belysta" (1992/93:Bo16). Vidare ansåg Wiklund och Ågren att samerättsutredningen inte hade följt direktiven och utrett samernas verkliga rättigheter. Propositionen vilade därför på mycket svaga grunder, särskilt när det gällde frågan om jakt- och fiskerätten (ibid). Detta trots att utredningens förslag inte nämdes i propositionen.

I samtliga utskott avstyrktes alla motioner mot propositionens bilaga 2. I Bostadsutskottet, där fiskefrågan behandlades, menade man att dessa frågor redan hade "... blivit allsidigt belysta" (1992/93:BoU8 s. 7), och att man därför inte behövde skjuta dem på framtiden. "Att vissa i propositionen föreslagna lösningar är omtvistade utgör enligt utskottets mening inte tillräckliga skäl för att avvakta med ett riksdagens ställningstagande" (ibid, s. 7).

Bostadsutskottet menade också att:

"...bred enighet tycks råda om att jakt och fiske inte bedrivs i den utsträckning som resurserna medger. Rätt till jakt och fiske avses kunna upplåtas i betydligt större omfattning än för närvarande utan att olägenheter av någon betydelse uppkommer för rennäringsen." (ibid, s. 19)

Bostadsutskottet hade vidare inget emot att jakt- och fiskeresurserna "... utnyttjas på ett effektivare sätt än hittills" (ibid, s. 21). I utskottets utlåtande föreslogs därför inga förändringar vad gällde propositionens formuleringar om fiskerätten i fjällområdet.

Ett parti visade sig under hela beslutsprocessen konsekvent vara emot propositionens bilaga 2 – vänsterpartiet. I utskottet var det suppleanten Eva Zetterberg som fick föra vänsterpartiets talan. Hon yrkade i utskottet på att riksdagen skulle avslå propositionens bilaga 2, då ärendet borde behandlas ytterligare samt att Sametingets synpunkter i frågan borde inhämtas (ibid, s. 45). Zetterbergs meningsyttrande stod emot propositionens bilaga 2 då det var dags för beslut i riksdagen. 292 ledamöter röstade för propositionen och 20 för Zetterbergs meningsyttrande, en avstod från att rösta.

I debatten som föregick beslutet var det främst vänsterpartiet som motsatte sig propositionens bilaga 2. De motionärer från andra partier som hade andra åsikter än de i propositionen, lyste med sin frånvaro i riksdagens talarstol. Debatten inleddes av socialdemokraternas Magnus Persson. Persson frågade sig vad man skulle vinna på att förhålla eller senarelägga ärendet, som vissa motioner föreslog. Persson svarade själv på sin fråga: "... att vi i princip inte tror att ytterligare beredning av frågan tillför någon part mer än vad vi hittills haft och har på bordet" (RD 1992/93:45, s. 35). Mot detta protesterade vänsterpartiets Berith Eriksson, som yrkade bifall för partiets meningsyttrande i utskottet. "Jag har konstaterat att de frågor som har vållat de största protesterna är jakt- och fiskefrågorna. I första hand gäller det upplåtelseätten" (ibid, s. 42). Eriksson menade att propositionens förslag fråntar samerna "... en möjlighet till näringsverksamhet, nämligen möjligheten att själva få sköta den här upplåtelsen" (ibid, s. 43). Förslaget omyndigförklarade, enligt Eriksson, samerna.

"År 1992 borde vi ha kommit längre när det gäller att avskaffa statens förmynderi" (ibid, s. 40).

Mot detta svarade moderaternas Bertil Danielsson att: "Visst är det också på det sättet att jakt- och fiskefrågor har en inneboende spänning. Det finns ju olika uppfattningar om hur det [upplåtelser av fiske- och jakträttigheter] ska gå till" (ibid, s. 43). Området är dock så stort och så fullt av resurser att alla intressen borde kunna tillgodoses utan att rennäringen kommer att störas. Danielsson menade att upplåtelseerna har fungerat bra på många ställen, men att det existerade fall där en "... önskvärd välvilja och öppenhet inte finns". Detta skulle vara en orsak till de nya friare upplåtelsesystemet. Förslaget tar dessutom, konstaterade Danielsson, inte ifrån samerna en näringsverksamhet eftersom resurserna i området räcker till alla (ibid, s. 43).

Eriksson avslutade med ett anförande där hon önskade "... att vi kunde dra lärdom av historien och följa vad som är vanligt här i Sverige, att man försöker komma överens genom förhandlingar i godo, och inte, som nu sker, köra över samerna ..." (ibid, s. 56).

Då beslutet var taget i riksdagen, delegerades ansvaret till Jordbruksverket och länsstyrelserna, för formulering av ett förslag till hur det nya upplåtelsesystemet skulle se ut. Deras förslag innebar att fem miljoner hektar fjällmark öppnades för småviltsjakt och fiske (Världsnaturfonden, yttrande, 1993-05-10). Ett förslag som fick ta emot stark kritik främst från Svenska samernas riksförbund (SSR) och SNV.

SSR hävdade att staten saknade lagfart för området och att de därför inte hade rätt att fatta det beslut som de hade gjort. SNV var än mer kritiskt, framför allt mot en aspekt som inte hade diskuterats någon gång under beslutsprocessen, nämligen den känsliga naturen. SNV påpekade att det inte har utförts någon miljökonsekvensutredning och att förslaget därför var "... anmärkningsvärt summariskt" (SNV, yttrande, 1993-05-24). SNV ansåg att de därför inte kunde ta ställning i frågan i detalj, "vilket är beklagligt med hänsyn till den omfattande inverkan det kan förutses komma att få på näring, natur och övrigt rörligt friluftsliv" (ibid).

Den 1 juli 1993 antog regeringen förslaget om ett nytt system för upplåtelse av småviltsjakt och fiske på statens mark ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen. I regeringsbeslutet sägs det att: "Samtliga remissinstanser utom Svenska samernas riksförbund tillstyrker förslaget" (Regeringsbeslut nr 11, 1993-07-01, s. 2). Rege-

ringen ansåg att det nya upplåtelsesystemet inte kommer att medföra oacceptabla effekter för naturvården. "Sportfiske kan med varierande restriktioner upplåtas i *alla* vatten" (ibid, bilaga 2). För att tillgodose samebyarnas behov av fiskevatten kan länsstyrelserna reservera s.k. undantagsvatten. Men generellt gäller att upplåtelserna kan utökas utan att det kommer att medföra oacceptabla effekter för samernas renskötsel, fiskevården och naturvården (ibid).

Protesterna från samerna lät inte vänta på sig. I ett inlägg i *Samefolket* skrev Ola Pittsa:

"Varken det samiska eller det svenska folket får tillåta denna fråga att enbart handla om konflikten mellan rennärning och jakt/fiskeintressen. Frågan kräver annat perspektiv. Ytterst handlar det om det samiska folkets rätt till inflytande på de samiska markerna." (*Samefolket*, nr 11, 1993)

Samerna menade att en minoritet i demokratins namn hade berövats rätten att själva förvalta sin egendom. Med hjälp av professorn i juridik, Bertil Bengtsson, påpekade samerna att Högsta domstolen i det s.k. skattefjällsmålet²² hävdade att samerna inte kunde anses vara ägare till marken i Jämtand, men att de hade en mycket stark bruksrätt baserad urminnes hävd. Denna bruksrätt, som främst gick ut på renbete, jakt och fiske, ansågs ha samma grundlagsskydd som äganderätten, dvs. samernas rätt kunde inte tas ifrån dem helt eller delvis utan att de får ersättning för sin förlust (Bengtsson, 1994, s. 526).

Missnöje fanns också med de olika jaktintressenas stora inflytande över beslutsgången och det slutliga beslutets formulering. "I denna fråga sammanföll statens markintresse med jägarnas intressen för utökade jakträttigheter. Dessa två bildade en så gott som oslagbar allians" (*Samefolket*, nr 3, 1994). Det hävdades också att samernas drivande organisation i frågan SSR och SJF valt helt olika strategier för

²² Skattefjällsmålet gällde i första hand frågan om samerna framför staten var ägare till skattefjällen (renbetesfjällen) i norra Jämtland. Samerna förlorade målet i samtliga instanser, men samtidigt framhöll Högsta domstolen att samerna hade en stark bruksrätt med samma grundlagsskydd som äganderätten. Processen hade då pågått från maj 1966 till januari 1981. Domen var endast prejudicerande för de områden som målet gällde. Källa: Ruong, 1982, s. 209 .

sina försök att påverka beslutet. Medan SSR lagt tyngdpunkten på påverkan genom remissvar, har SJF försökt påverka på ett mycket tidigare stadium, helst redan på idéförankringsstadiet (ibid). En strategi som visade sig vara mycket lyckosam.

SJF instämde i denna analys. I flera ledare och artiklar i SJF:s tidskrift *Svensk jakt*, jublar författarna över framgången. Deras förslag på en ny upplåtelsepolicy på kronomark i fjällen hade i god tid förankrats hos berörda beslutsfattare. SJF menade att det var:

"Ett väl genomtänkt, verklighetsförankrat förslag som sedan fått ligga till grund för propositionsskrivningen och som nästan utan ändring vunnit gehör hela vägen fram. Först i utskottet, sedan i riksdagen." (*Svensk jakt*, nr 2 1993)

SJF var naturligtvis mycket nöjda med resultatet:

"Regeringens beslut innebär givetvis en stor seger för jägarna och det förslag som Svenska jägareförbundet och LRF överlämnade till ansvarige för den s.k. samepropositionen ... Det är svårt att få sina idéer bättre förankrade än så." (*Svensk jakt*, nr 8, 1993)

Reellt har det nya upplåtelsesystemet inneburit att fler vatten har upplåtits för fiske. I Norrbotten beräknas att ca 95 procent av alla vatten idag är upplåtna. Detta kan jämföras med ca 70-75 procent innan det nya systemet infördes. I Västerbotten har ca 30 procent fler vatten upplåtits för fiske. På vissa attraktiva vatten har det blivit ett mycket stort tryck, vilket också resulterat i ett ökat slitage på naturen. Det fanns därför skäl, enligt regeringen, att studera effekterna av det nya upplåtelsesystemet för fiske ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Den 16 juni 1994 beslutade därför regeringen att ge Jordbruksverket och Sametinget uppdraget att utvärdera detta. Deras arbete pågår och resultaten kommer inte att presenteras förrän i april 1996 (Sametingets sammanträdesprotokoll, 1995-02-21-24, bilaga § 22).

Larmrapporter har dock redan nu (våren 1995) publicerats i pressen. I en artikel i tidningen *Fiske för alla* (nr 3, 1995) skriver fiskeskribenten Gunnar Westrin om den ökade nedskräpningen i området.

"Generellt efter sommaren 1994 kan sägas att nedskräpningen i fjällen tyvärr har brett ut sig och på sina ställen blivit svinaktigt förnedrande. Trots en sviktande natur, med försurningar och allehanda metallurlakningar, har vi alltså fortfarande 'mage' att svina ner i vår närnatur å det bedrövligaste." (*Fiske för alla*, nr 3, 1995)

Westrin skriver att det finns ett stort organisatoriskt problem i området: "Här behövs – trots allemansrätten – en stramare kontroll över vår fjällnära fiskeverksamhet" (ibid).

Diskussion

I frågan om ett nytt friare upplåtelsesystem på statens mark ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen kan *två* konfliktdimensioner relativt enkelt identifieras. Den *första* är konflikten mellan å ena sidan de som förespråkar ett friare fiske ovan odlingsgränsen och å andra sidan de renägande samerna som lever och driver sin näringsverksamhet i området. Den första gruppen anser att fjällen utgör en så enorm yta att den kan utnyttjas på ett mycket effektivare sätt än idag, utan större risk för intrång i samernas rennäring. Samerna å sin sida hävdar att fjällen redan är på gränsen till överutnyttjade och att ett ökat utnyttjande t.ex. i form av fler fiskeupplåtelser, skulle åstadkomma mycket stora skador på rennäringen.

I denna första konfliktdimension ryms även statens roll i fjällen. Den grupp som förespråkar ett friare fiske, menar att staten äger marken och att allemansrätten därför bör gälla. Samerna däremot menar att staten saknar lagfart på området, och därför inte kan säga sig vara ägare till marken. Detta är en diskussion som med största sannolikhet kommer att fortsätta.

I en fråga som gäller enskild rätt till fiske har de borgerliga partierna traditionellt varit för ett stärkande, medan socialdemokraterna och vänsterpartiet förespråkat en utökad allmän fiskerätt. Den ideologiska skiljelinjen har varit uppenbar i flera politiska frågor som behandlat statens inblandning i äganderätten. Denna ideologiska strid har främst handlat om konflikten mellan enskilt eller allmänt ägande. På mark ovan odlingsgränsen är frågan långt mer komplicerad. Här står striden om vem det är som äger marken, dvs. vem av samerna

eller staten som kan hävda äganderätt för marken. Om samerna av hävd kan göra anspråk på äganderätt till marken så har frågan inte bara satt socialdemokrater och de borgerliga i samma båt utan även förenat dem i en fråga som traditionellt varit en av de stora konfliktfrågorna mellan blocken. Om staten, som nu är fallet, kan hävda sin äganderätt uppkommer frågan om vad denna rätt i så fall innebär på ett område där en ursprungsbefolkning lever.

Frågan om rättsläget på marken ovanför odlingsgränsen diskuterades inte i propositionen eller utskottsbetänkandet som föregick regeringsbeslutet. "Istället ger förarbetena en bild av att det inte råder någon tvekan om grundvalarna för den nya lagstiftningen om samernas rättigheter" (Bengtsson, 1994, s. 532). Med andra ord, en fråga som för de inblandade instanserna i skattefjällsmålet tog 15 år att utreda, framstår nu i förarbetena, som i det närmaste helt oproblematiskt.

Samerättsutredningen tillsattes med syfte att utreda och eventuellt stärka den samiska rätten. Utredningen kom med ett förslag till stärkande av den samiska fiskerätten där Sametinget skulle höras i upplåtelsefrågor. Utredningens arbete fick dock inget genomslag i propositionen. Samernas rätt inskränktes istället då deras rätt till kontroll över fiskeupplåtelser begränsades, med motiveringen att det tidigare upplåtelsesystemet på sina håll upplevts som ineffektivt och godtyckligt. Det är kanske ödets ironi att resultatet av en statlig kommitté, tillsatt för att utreda ett eventuellt stärkande av de samiska rättigheterna, istället försvagade dessa.

Den *andra* konfliktdimensionen är den mellan dels grupper av fiskare och jägare i samhället som förespråkar att fjällen i det närmaste är en orörd resurs, dels naturvårdare och samer, som anser att fjällen har en unik subarktisk natur med en mycket lång återhämtningstid efter olika typer av förslitning och andra skador. Konsekvenserna av ett friare upplåtelsesystem för fiske och jakt har, enligt denna grupp, inte blivit utredda på något sätt. Förarbetena visar istället att *alla* vatten, med varierande restriktioner, kan upplåtas för fiske. De eventuella konsekvenser det nya upplåtelsesystemet skulle få på den känsliga fjällnaturen undersöktes inte innan beslutet togs. Däremot kommer det att undersökas två år *efter* att beslutet trädde i kraft.

Under den politiska processens gång har det framförts åsikter om att marken ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen i stort sett är orörd och att detta borde resultera i ett friare upplåtelsesystem. Samernas

och naturvårdsorganisationernas farhågor för konsekvenserna av ett sådant system har inte vunnit samma genomslag. Alla politiska partier, utom vänsterpartiet, förespråkar ett friare upplåtelsesystem. En förklaring till detta kan vara att det ursprungliga förslaget, som presenterades av SJF och LRF var ett väl genomtänkt förslag som nådde en bred politisk förankring, som i sin tur kan bero på en lyckad lobbyverksamhet. En mer cynisk förklaring kan vara att samerna är få och jägarna och fritidsfiskarna är många och att de senare därför kan göra sin röster bättre hörda.

En sak gäller för båda dessa konfliktdimensioner och det är jägarnas starka inflytande på beslutets utformning. Det är nästan så att jägarna själva är förvånade över sin egen framgång. Det är märkligt hur en grupp kan ha så stort inflytande över en hel beslutsprocess, från initierande till konkret handling. I detta fall är det inte bara samernas åsikter som hamnat i bakgrunden utan även samerättsutredningens sju år långa arbete. Nu börjar även politiker att inse beslutet inte kom till på ett riktigt sätt där alla aspekter fick samma behandling. Senast ifrågasattes beslutets tillkomst av jordbruksminister Margareta Winberg. Hon menade att frågan behandlats på ett olyckligt sätt där jaktivrare haft ett allt för stort inflytande (Västerbottenskuriren, 14/6, 1995).

Vänsterpartiet har som det enda partiet som stod på de renägande samernas sida genom att de röstade emot propositionens bilaga 2, stärkt sitt anseende hos samerna. På SSR:s landsmöte sommaren 1994 var tongångarna mot den borgerliga regeringen mycket bittra. Många av de traditionellt borgerliga renägarna sa sig nu vara beredda att rösta på vänsterpartiet eller socialdemokraterna i det kommande riksdagsvalet. Olle Andersson skrev i *Samefolket* att ur samisk synpunkt var den borgerliga regeringen den sämsta regeringen någonsin (*Samefolket*, nr 6-7, 1994).

2.5 Länsfiskestadgornas avskaffande

"Den enda möjligheten som numera står till buds för att skapa en enhetlig förvaltning ... är att bilda fiskevårdsområden"

(Dyhre & Edlund, 1982, s. 25)

Detta citat är hämtat ur en bok skriven av två personer som utarbetade lagen (1981:533) om fiskevårdsområden, kammarrättslagmännen Gunnar Dyhre och Lisbeth Edlund. Fiskevårdsområde (fvo) bildas i syfte att samordna fiskets bedrivande, fiskevård och för att främja fiskerättsinnehavarnas gemensamma intressen. I en rapport från Fiskeristyrelsen (nuvarande Fiskeriverket) slås det fast att "fiskevårdsområden är den effektivaste organisationsformen för att samordna fiskets bedrivande och fiskevården" (Fiskeristyrelsen, 1988, s. 6). En intressant fråga är vilka regler och styrmedel som är tillgängligt för områden som av olika skäl *inte* har bildat eller kan bilda ett fvo? Fram till den 1 januari 1994 utgjorde länsstyrelsernas länsfiskestadgor en viktig reglering för sådana områden utan samordnande förvaltning.

"Genom den nya fiskelagen, som träder i kraft den 1 januari 1994, tar fiskevattenägarna själva över det ansvar för regleringar av fisket i sjöar och vattendrag. För att ägarna i praktiken skall kunna ta detta ansvar krävs normalt att ett fiskevårdsområde bildas. Om ett sådant inte kommer till stånd kan följderna bli ett oreglerat fiske med svåra konsekvenser för fiskevården, framför allt för vandringsfisk. Därför har den nya fiskelagen drastiskt ökat det redan tidigare starka behovet av fiskevårdsområden för vatten med splittrad ägarbild, dvs. merparten av landets sjöar och vattendrag." (SOU 1993/94:103 s. 40)

Under 1990 beräknades att ca 38 procent av Sveriges totala sjöareal ingick i ett fvo (ibid). Detta innebär att ca 62 procent saknade en sådan samordnande organisationsform. Vissa av dessa vatten kom med den nya fiskelagen att regleras av olika föreskrifter meddelade av Fiskeriverket, men majoriteten av dem saknar idag en gemensam förvaltning.

En annan intressant fråga är hur olika fvo:n skall kunna ena sig om beståndsvård av fisk som vandrar mellan olika fvo:n? Detta problem blir än mer känsligt i de få fall där det saknas ett fvo i en del av fiskens vandringsled.

Den politiska processen

För drygt 40 år sedan skapades en fiskelag i syfte att reglera dels rätten till fiske, dels vården av fiske och fiskets bedrivande – lagen (1950:596) om rätt till fiske. Sedan dess har mycket vatten flutit under broarna och samhället har genomgått en kraftig utveckling. 1950-talets språkbruk och behov känns på 1990-talet omoderna och speglade en tid som svunnit. Dessutom hade med tiden allt fler regler modifierats och nya tillkommit. Lagen hade helt enkelt blivit så svår att överblicka att den var komplicerad att tillämpa.

Bestämmelser om fiskevård och fiskets bedrivande fanns i huvudsak i fiskeriförordningen (1982:126). I denna förordning fanns bestämmelser om bl.a. fredningstider, fiskemetoder och minimimått. Genom bestämmelserna skapades ett skydd i syfte att bevara livskraftiga fiskbestånd. Dessa bestämmelser gällde om inte Fiskeriverket eller någon länsstyrelse meddelat strängare regler. Resultaten av detta förfarande var att föreskrifter för fiskevård meddelades på tre nivåer: regeringen, Fiskeriverket och länsstyrelsen (prop. 1992/93:232 s. 38; se även Länsstyrelsen i Västerbottens län, 1987).

Denna uppdelning mellan olika myndigheter hade delvis historiska skäl. Länsstyrelsen hade sedan lång tid tillbaka meddelat bestämmelser om fisket i särskilda stadgor. Fiskeriverket hade bemyndigande främst i frågor om lax, öring och ål på grund av att dessa var vandrande arter. Många av dessa båda myndigheters regler kom att överlappa varandra och det ansågs vara svårt att veta vilken förordning eller stadga som skulle gälla för ett visst tillfälle och plats. Regelmassan hade helt enkelt blivit allt för svår att tyda.

Efter en förfrågan från den dåvarande regeringen, fick Fiskeristyrelsen, nuvarande Fiskeriverket, i uppdrag att utvärdera om och hur bestämmelserna för fisket skulle kunna förenklas och minskas i omfattning. Fiskeristyrelsens resultat presenterades i en rapport (Fiskeristyrelsen, 1988), som avgränsade Fiskeristyrelsens ansvar till att meddela före-

skrifter grundade på internationella överenskommelser och rekommendationer. Detta skulle gälla för fiske i den svenska fiskezonen och sjöterritoriet, för fiske i inre vatten längs den svenska kusten och i de fyra stora sjöarna Vänern, Vättern, Mälaren och Hjälmaren och upp till det första definitiva vandringshindret för lax. Länsstyrelsernas ansvar skulle ta vid när det gäller föreskrifter i de fall det behövdes i övriga sötvattenområden (ibid, s. 26ff).

Fiskeriverkets rapport resulterade i att en grupp inom jordbruksdepartementet 1992 arbetade fram en promemoria i syfte att skapa enklare och färre fiskebestämmelser (Ds 1992:70). Gruppens förslag gick ännu längre än vad Fiskeriverkets rapport föreslagit. I promemorian skrev de att uppdelningen av bemyndiganden på tre nivåer inte hade fungerat bra. "Föreskrifterna har kommit att överlappa varandra. Regelgivningen har blivit svåröverskådlig ... För att de regler som behövs skall bli så få och överskådliga som möjligt bör antalet nivåer i regelgivningen inte vara fler än nödvändigt" (ibid, s. 84). Därför föreslog promemorian att länsstyrelsernas befogenhet att meddela föreskrifter borde slopas. "Genom att länsstyrelsernas normgivning upphör kommer fiskevårdsföreskrifter i fortsättningen att meddelas bara på två nivåer i stället för som hittills på tre" (ibid, s. 85).

Författarna till promemorian förväntade sig att regelomläggningen skulle innebära en "radikal minskning" av antalet fiskeförfattningar. Avsikten, enligt promemorian, var att nuvarande länsfiskestadgor och kungörelser från Fiskeriverket skulle ersättas av tre författningar meddelade av Fiskeriverket. En författning för Östersjön och Öresund, en för Kattegatt och Skagerak och en för de fyra stora sjöarna (ibid, s. 85). För övriga sjöar och vattendrag förväntades fiskevattenägarna frivilligt ta ansvaret för en ekologiskt och ekonomiskt riktigt beståndsvård (ibid, s. 73).

I allmänhet var remissinstanserna positivt inställda till den nya fiskelagen. Men i det närmaste samtliga länsstyrelser var negativa till att de skulle fråntas rätten att meddela föreskrifter. Länsstyrelserna och miljövårdsorganisationerna befarade att förslaget skulle få negativa effekter på fiskevården i de områden där fiskevattenägarna själva skulle ta över ansvaret (proposition 1992/93:232, s. 37). SNV ansåg i sitt yttrande att samhället inte borde inskränka sina möjligheter att genom föreskrifter kunna säkerställa god fiskevård i samtliga sjöar

och vattendrag. (SNV, yttrande 1992-10-05). Vården försvåras då merparten av Sveriges sjöar och vattendrag har en splittrad ägobild. En samordning av framför allt fiskevårdande åtgärder har därför varit mycket svårt att genomföra. Dels har åtgärder inte genomförts då vetenskapen funnits att grannen inte vidtar liknande åtgärder eller så har åtgärderna inte fungerat av den enkla anledningen att grannen genom sitt fiske motverkar åtgärdernas planerade resultat.

"Samhället bör därför inte avhända sig möjligheten att genom föreskrifter säkerställa en god fiskevård. För att säkerställa en god fiskevård i samtliga sjöar och vattendrag bör således Fiskeriverket alternativt länsstyrelsen bemyndigas att meddela erforderliga föreskrifter även för sådana vatten." (ibid)

En förutsättning för det nya normgivningssystemet ansågs i allmänhet vara att det fanns en organisation som kunde ta beslut om samordnande regler för fiskets bedrivande och vård. För de vatten som skulle hamna utanför Fiskeriverkets bemyndigande skulle det, enligt förslaget, enbart finnas ett alternativ till gemensam förvaltning, och det var att bilda fvo. Den splittrade ägobilden gjorde det dock på många håll svårt att bilda sådana områden. I dessa fall fungerade länsfiskestadgorna som ett enhetligt regelverk för ett områdes förvaltning.

Ett speciellt problem var statens mark ovan odlingsgränsen. Sedan lång tid tillbaka äger den svenska staten en mängd områden ovan odlingsgränsen, inte minst områden kring, i vattenkraftsammanhang, viktiga forsar. Länsfiskestadgorna var för dessa sjöar och vattendrag en viktig reglering. Problemet blir än större med den nuvarande formuleringen i lagen (1981:533) om fiskevårdsområden, som gör det omöjligt att skapa fvo på kronomark ovan odlingsgränsen om marken "... står under statens omedelbara disposition ..." (2 § Lag (1981:533) om fiskevårdsområden). Det finns visserligen möjlighet att arrendera ut denna mark och på så sätt kunna skapa fvo, men många områden är stora till ytan och därför dyra att arrendera. Länsstyrelserna i norra Sverige menade i sina remissvar till regeringen att lagen förutsatte att det gick att lösa förvaltningen av olika områden på ett tillfredsställande sätt t.ex. genom bildandet av fvo, men att det i många fall inte är möjligt.

Landshövdingarna i Jämtlands, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län skrev ett gemensamt yttrande där de befarade att förslaget skulle innebära ett allvarligt hot mot ett stort antal bestånd av långvandrande öringsstammar med höga bevarandeintressen.

"I samband med dessa vandringar [öringens vandringar i samband med lek] passerar fisken ofta flera fiskevårdsorganisationers administrativa gränser. Den möjligheten som i dag finns att fatta övergripande beslut om regleringar är viktig bl.a. för att motverka konkurrens mellan organisationer om nyttjandet av gemensamma bestånd." (Länsstyrelserna i Jämtlands, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län, yttrande, 1992-11-26).

De kritiska synpunkterna från i stort sett alla länsstyrelser samt SNV m.fl., fick dock ingen effekt på den proposition som 1994 lades fram av den borgerliga regeringen. Propositionen var i stort sett identiskt med departementspromemorians förslag till en ny fiskelag (prop. 1992/93:232).

"Jag delar följaktligen inte vissa remissinstansers uppfattning att myndighetsföreskrifter behövs för andra insjövatten. När det gäller sådana insjövatten bör som princip gälla att fiskevattenägarna tar ansvaret för beståndsvården utan någon särskild sådan reglering." (ibid, s. 39)

Grunden för fiskevården i Sverige bygger på att landets fiskevatten inte bara är en tillgång för sin ägare, utan även en nationell rikedom av stor betydelse. Fiskevattenägarna har med andra ord ett ansvar mot samhället för att fisket och fiskevården drivs ändamålsenligt. Om fiskevatten vanvårdats hade länsstyrelsen tidigare rätt, enligt den gamla fiskerättslagens § 30, att tillrättavisa vattenägaren på ett sätt som behövdes för att avhjälpa vanskötseln. För att länsstyrelsen skulle kunna ingripa krävdes dock att vanvården stred mot allmänna intressen. I propositionen betonades och förändrades denna s.k. vanvårdsparagraf. Jämfört med den tidigare fiskerättslagen krävde propositionens förslag inte att vanskötseln skulle vara *uppenbar* (ibid, s. 71). Varken den gamla eller den nya vanvårdsparagrafen har ännu utnyttjats.

"Bestämmelsen kan i framtiden förväntas få ökad betydelse i och med att normgivningen rörande enskilt vatten begränsas och en större del av ansvaret för fiskevården istället förs över på fiskerättshavarna." (ibid)

I två motioner fick propositionen kritik på den här punkten. I en motion inlämnad av en grupp socialdemokrater med Margareta Winberg i spetsen, förespråkades att länsstyrelserna skulle ha kvar sin rätt att meddela föreskrifter, eftersom lokalkännedom ofta krävs för sådana beslut. De ansåg vidare att fiskerättsägarna inte kunde ta ansvaret för en god fiskevård på grund av att "... ägandeförhållanden i många av våra vatten inte är klarlagda eller saknar en organisation där man kan ta beslut om olika föreskrifter" (motion 1992/93:Jo99). I motion 1992/93:Jo103 menade Åke Carnerö (kds) att det var viktigt att sjöar och kustavsnitt behandlas utifrån sina unika biologiska och klimatiska förutsättningar.

Utskottet ansåg att de hade tillmötesgått de två motionerna genom att hävda att länsstyrelserna även i fortsättningen skulle spela en viktig roll i fiskefrågor. De skulle genom den s.k. vanvårdsprincipen ha kvar rätten att ingripa i akuta fall där en fiskerättshavare eller ett fvo misskötte sitt fiske. Utskottet hävdade att det är viktigt att länsstyrelsernas kompetens utnyttjas, men att det för den skull inte var nödvändigt att de skulle ha kvar rätten att meddela föreskrifter (1992/93:JoU23 s. 12).

En rad reservationer lades till utskottets betänkande. En reservation från en grupp socialdemokrater handlade om länsstyrelsernas roll. Gruppen ansåg att utskottets yttrande i frågan borde lyda enligt följande:

"Utskottet biträder även förslaget i motion Jo99 om att länsstyrelsen vid akut uppkommande behov snabbt skall kunna ingripa med tidsbegränsat skydd för hotande fiskbestånd, även i insjöar och älvar. Det bör ankomma på regeringen att närmare utforma bestämmelser för att ge länsstyrelserna sådana befogenheter utan att Fiskeriverkets ensamrätt att utfärda fiskevårdsföreskrifter sätts i fråga och utan att syftet med en föreslagna regelformuleringen och förenklingen åsidosätts" (1992/93: JoU23, s. 26).

Samtliga partier var i huvudsak positivt inställda till en ny enklare fiskelag. Debatten i riksdagen kom främst att handla om det nya normgivningssystemet.

"Det är ... med stor tillfredsställelse vi välkomnar en ny fiskelag, en lag som både språkligt och tillämpningsmässigt är mer anpassad till dagens verklighet och problem." (Kaj Larsson (s), RD 1992/93:123, s. 166)."

Larsson hävdade emellertid att det var att gå för långt att ta ifrån länsstyrelserna deras befogenheter.

"Det är ganska märkligt att jordbruksministern föreslår denna centralisering, allra helst då Centerpartiet vill göra gällande att det är det parti som vill decentralisera". (ibid, s. 168)

Vi socialdemokrater anser att det är oerhört viktigt att på ett bra och effektivt sätt ta till vara all länsstyrelsernas kunskap om varje vattendrag. Det går inte att centralisera detta kunnande." (ibid)

Moderaternas Carl G. Nilsson försvarade förslaget genom att hänvisa till det gamla komplicerade regelverket. Fiskeriverket blir nu ensam normgivare på fiskeområdet, vilket kommer att ge enklare regler (ibid, s. 169). Kaj Larsson var dock inte nöjd. Han betonade att det i propositionen stod att länsstyrelserna inte ska ha någon befogenhet att meddela föreskrifter. "Jag tror att de [länsfiskeexperterna] kommer att känna sig ganska meningslösa när de inte får lov att göra någonting utan att gå till Fiskeriverket" (ibid, s. 171). Carl G. Nilsson hävdade däremot att utskottsbetänkandet betonade länsstyrelsernas fortsatt viktiga roll på fiskeområdet så starkt att länsstyrelsernas åsikter även i fortsättningen skulle ha stor betydelse. Många ledamöter med Nilsson förutsatte att Fiskeriverket skulle sätta stort värde på länsstyrelsernas åsikter om frågor som gäller lokala förhållanden (se bl.a. Sven Olof Petersson (c), ibid, s. 177).

Utskottets hemställan ställdes vid voteringen mot socialdemokraternas reservation. 178 ledamöter röstade för utskottets hemställan, medan 138 röstade för socialdemokraternas reservation (RD 1992/93:124 s. 80).

Sedan beslutet drivits igenom har det våren 1995 gått drygt ett år med den nya lagen. I en utvärdering av den nya lagen genomförd av

Fiskeriverket, fanns ingen analys av eventuella konsekvenser av länsfiskestadgornas avskaffande (Fiskeriverkets promemoria, 1995-01-25). I en stickprovsundersökning visade det sig att av tio tillfrågade länsfiskeexperter och länsfiskekonsulenter, ansåg sig åtta vara missnöjda med det nya normgivningssystemet, främst på grund av farhågor för sämre fiskevård i de områden som inte täcks av Fiskeriverkets regleringar. Hälften av de tillfrågade hävdade att deras farhågor redan till viss del hade besannats.

De tillfrågade norrlandslänen är samtliga negativa till det nya normgivningssystemet. De ansåg sig inte längre kunna skydda vandringsfisk av riksintresse, då det inte finns samordnande regleringar eller organisationer. I Jämtlands län finns kanske landets största bestånd av vandrande inlandsfisk, bl.a. öring, och den kräver en enhetlig reglering för att skydda beståndet, inte minst under lektiden. I detta fall löser bildandet av ett fvo inte problemen. Fiskens vandring går genom flera fvo:n och det är svårt för förvaltare av dessa att komma överens om samordnande regler. Problemet blir än större om en del av fiskens vandringsväg helt saknar fvo eller annan form av samordnande förvaltning. Risken finns att ett fvo inte tar beslut om olika former av regleringar då dess förvaltare inte kan lita på att de egna fiskevårdande åtgärderna får utslag då grannen av olika skäl inte genomför liknande åtgärder. I Jämtlands län befarar man nu att avsaknaden av samordnande regler kommer att få mycket ödesdigra konsekvenser för beståndet av vandrande fisk.

De flesta av de tillfrågade fiskeexperterna anser dessutom att den av propositionen och utskottsbetänkandet betonade vanskötselprincipen, är ett dåligt instrument för att påverka fiskevärden och bevara viktiga fiskbestånd. Vanvårdsparagrafen har hittills aldrig använts vilket gör att många drar sig för att använda den och dessutom upplever många att paragrafen inte är en fiskevårdande åtgärd utan ett instrument för att rädda vad som räddas kan. Om länsstyrelsen använder sig av paragrafen har det troligen gått så långt att skadan redan är skedd.

I ett yttrande till Fiskeriverket av länsstyrelserna i Norrbottens län, skriver landsbygdsdirektör Jan Nilsson och fiskerikonsulent Thomas Hederyd, att länsfiskestadgarnas avskaffande givit "... betydande oklarheter ... beträffande regelverket som gäller i dessa vatten [vatten ovanför det första vandringshindret]. Fiskeriverket bör därför få i uppdrag att utarbeta kompletterande bestämmelser beträffande särskilt

skyddsvärda stammar eller attraktiva vattenområden med stort allmän- och turistintresse" (Länsstyrelsen i Norrbottens län, *yttrande*, 1995-04-05).

Diskussion

Länsfiskestadgorna hade till uppgift att reglera fisket i syfte att bevara livskraftiga bestånd, i kust och insjövattnen. Med tiden hade stadgorna på många håll blivit mycket omfattande och rika på detaljer. Stadgorna, fiskelagen, fiskeförordningen samt Fiskeriverkets föreskrifter överlappade inte sällan varandra och bildade ett mycket svåröverblickbart regelverk. Den nya fiskelagen, som trädde i kraft den 1 januari 1994, hade bl.a. två syften. Dels att förenkla detta virrvarr av förordningar och stadgor, dels att förbättra hushållningen av fiskeresursen. I dagsläget (våren 1995) sitter vi med facit hand och kan konstatera att det första syftet i beslutsprocessen har varit överordnat det andra. Det är dessutom uppenbart att det första syftet på vissa platser har motverkat det andra. Orsaken till detta kan vara det allmänna politiska klimat som rådde i slutet av 1980- och i början 1990-talet, då lagstiftningen skulle göras så enkel som möjligt (se bl.a. prop. 1987/88:100 bilaga 2 s. 10-11). En annan orsak, som många länsfiskeexperter gärna betonar, är att beslutsfattarna inte hade tillräcklig kunskap om beslutets konsekvenser.

En förutsättning för det nya normgivningssystemet är att det finns en effektiv och samordnande organisationsform av fisket. "Om ... [en sådan organisation] inte kommer till stånd kan följden bli ett oreglerat fiske med svåra konsekvenser för fiskevärden..." (SOU 1993/94:103 s. 40). I vissa län befaras att konsekvenserna av den nya fiskelagen kan bli just detta. Dessutom befarar länsstyrelserna i Norrland att konkurrensen mellan vattenägare om nyttjandet av samma resurs i områden med vandrande fiskarter kan få ödesdigra konsekvenser för fiskevärden.

Under den politiska processens gång har frågan om det nya normgivningssystemets eventuella biologiska konsekvenser för de vatten som hamnar utanför Fiskeriverkets reglering inte analyserats. Trots påpekanden från länsstyrelserna och SNV om risken för sämre fiskevård, ansåg departementspromemorian (Ds 1992:70), propositionen

(1992/93:232), utskottsbetänkandet (1992/93:JoU23) och majoriteten av riksdagens ledamöter att fiskevården inte skulle bli lidande av det nya normgivningssystemet. Det främsta skälet till detta var att man ansåg att länsstyrelsen fortfarande skulle ha kvar en möjlighet att påverka, t.ex. genom 29 § i den nya fiskelagen där länsstyrelsen ges rätt att vidta åtgärder mot vanvård. Detta är emellertid ingen fiskevårdande åtgärd utan snarare en akut räddningsåtgärd. Dessutom är det en åtgärd som länsstyrelserna drar sig från att använda – inte minst på grund av att paragrafen i sin tidigare utformning aldrig har tillämpats.

De politiska partierna har under frågans behandling haft skilda åsikter om det nya normgivningssystemet. De borgerliga förespråkar att vattenägarna själva ska ta ansvaret för förvaltningen av sjöar och vattendrag ovanför det första definitiva vandringshindret, medan socialdemokraterna förespråkar en rätt för länsstyrelsen att ingripa i de fall där ett fiskbestånd är hotat. En sådan reglering meddelad av länsstyrelsen eller Fiskeriverket, anser sex av de tillfrågade länsfiskeexperterna och länsfiskekonsulenterna, behövs för att rädda en biologisk mångfald i insjövatten som saknar en gemensam förvaltning.

I riksdagsdebatten visade det sig att de ledamöter som debatterade det nya normgivningssystemet sällan diskuterade samma sak. Kaj Larsson pratade om förvaltningen av fisket ovan det första definitiva vandringshindret, medan Carl G. Nilsson uppenbarligen pratade om fisket i de områden där Fiskeriverket fortfarande har kvar sin normgivning. Aldrig möttes de två under debattens gång.

I jämförelse med de tre fiskefrågor som diskuterades i de tidigare avsnitten, kan det konstateras att i frågan om avskaffandet av länsfiskestadgorna tycks det saknas en utbredd lobby-verksamhet. En förklaring till detta kan vara att de flesta aktörer var nöjda med förslaget och senare lagens utformning. En annan förklaring kan vara att många fiskevattenägare inte kände till stadgornas existens. Regleringen av fiskevattnen fungerade, utan att man närmare reflekterade över anledningen till detta.

2.6 Slutdiskussion

I detta kapitel har vi försökt illustrera några av ingredienserna i den del av den svenska fiskeripolitiken som förmodligen har de flesta aktörerna och som en följd av detta även det största antalet intresse-motsättningar. I denna avslutande diskussion vill vi bredda perspektivet något genom att göra ett par jämförande betraktelser mellan de fyra huvudfrågor vi beskrivit ovan. Syftet är främst att fördjupa analysen genom att peka på likheter och skillnader mellan de olika frågorna.

De intressantaste iakttagelserna är de likheter och skillnader vi funnit mellan frågorna om det utvidgade handredskapsfisket på ostkusten och en utökad rätt för allmänheten till jakt- och fiske ovan odlingsgränsen. Båda dessa frågor handlar om att vidga de breda folklagrens rätt att utnyttja naturresurser på bekostnad av enskilda individers rätt. Mot bakgrund av dessa principiella likheter kan man initialt förmoda att det i båda dessa frågor skulle vara möjligt att identifiera en tydlig uppdelning av de politiska partierna efter en ideologisk höger-vänster skala. Det socialistiska blocket skulle på ideologiska grunder förespråka det stora kollektivets behov framför den enskilda äganderätten. Det borgerliga blocket skulle på motsatt sätt värna den enskildes rätt framför kollektivets. Mot bakgrund av dessa teoretiska antaganden kan det tyckas något oväntat att de båda frågorna genererar så pass olika politiskt agerande från riksdagspartierna. I frågan om utvidgningen av det fria handredskapsfisket återfinns exakt den uppdelning som förväntades. Det borgerliga blockets företrädare stod på barrikaderna för att förhindra en inlösen av det fria handredskapsfisket, medan de socialistiska partierna, inom ramen för en "social rekreationspolitik", förespråkade en sådan inlösen i syfte att vidga den stora fritidsfiskande allmänhetens möjligheter till en meningsfull fritid. I fjällfiskefrågan gjorde däremot socialdemokraterna och de borgerliga partierna gemensam sak för en utvidgad allmän fiskerätt medan vänsterpartiet agerade mot denna utvidgning.

Trots de skenbara likheterna mellan de båda frågorna finns några tydliga skillnader som kan antas ha bidragit till att de politiska partierna agerade som de gjorde. För det första handlade frågan om det utvidgade handredskapsfisket om en förhållandevis okomplicerad

inskränkning av den enskilda äganderätten. Med detta åsyftas att det inte rådde något tvivel om att det var enskilda personer som ägde de fiskevatten som skulle tas i anspråk för det utvidgade handredskapsfisket. Att staten ville göra ett ingrepp i den enskilda *äganderätten* var såväl det borgerliga som det socialistiska blocket och de drabbade fiskevattenägarna överens om. Det som främst debatterades var om detta på ideologiska grunder var att betrakta som acceptabelt. Diskussionen gick med andra ord att härleda tillbaka till den fundamentala konfliktdimensionen i västerländsk politisk idéhistoria, nämligen den som spänner mellan privat och offentligt ägande (se Vedung, 1993, s. 55).

I frågan om fjällfisket gick det inte på samma sätt som i frågan om det utvidgade handredskapsfisket att föra en ideologisk debatt utifrån den ovan nämnda klassiska konfliktdimensionen. De huvudsakliga skälen till detta var dels att man inte kunde uppnå samförstånd om vem som skulle anses som ägare av marken, dels att det var svårt att inordna den, ur statligt perspektiv, hävdvunna samiska bruksrätten av statlig mark utefter den klassiska konfliktdimensionen. Fjällfiskefrågan "fastnade" därför i en diskussion om vem som hade äganderätten till den mark ovan odlingsgränsen där allmänhetens jakt- och fiskerätt skulle utvidgas. Samerna ansåg sig ha en hävdvunnen *äganderätt* till den aktuella marken och att staten därför inte kunde "släppa in" allmänheten utan rimlig ersättning för detta intrång. Från ett fastighetsrättsligt perspektiv var det dock klart att den aktuella marken tillhörde staten, även om grunderna till denna äganderätt naturligtvis gick att diskutera. Eftersom staten ansåg sig ha äganderätten kunde samerna endast ha en hävdvunnen *bruksrätt* till marken ovan odlingsgränsen.

Vad innebär då denna s.k. bruksrätt? Skattefjällsmålet slog fast att samernas inte ägde marken i Jämtland, men att de hade en mycket stark bruksrätt grundad på urminnes hävd. Denna bruksrätt ansågs ha samma grundlagsskydd som äganderätten. Samernas bruksrätt som utgår från renbete, jakt och *fiske*, kan därför inte helt eller delvis tas ifrån dem, utan skäligen ersättning för förlusten. Detta skulle vara en ersättning liknande den som markägarna fick då handredskapsfisket släpptes fritt på ostkusten. Även om samerna inte är intresserade av att "sälja" sin hävdvunna rätt, så har en ersättning till samerna för det nya upplåtelsesystemet inte nämnts under den politiska processen.

Samtliga de stora politiska partierna ansåg att staten ägde den aktuella marken och att detta överskuggade den hävdvunna samiska bruksrätten. Att socialdemokraterna mot bakgrund av detta, verkade för att öppna för allmänhetens möjligheter till jakt- och fiske, förefaller ligga i linje med deras agerande i handredskapsfiskefrågan. På samma sätt som i handredskapsfiskefrågan var det ideologiskt konsistent att göra inskränkningar i enskilda individers rätt (i detta fall den samiska bruksrätten) i syfte att tillgodose den breda allmänhetens intressen. Utifrån ideologiska grunder var det mer oväntat att vänsterpartiet försvarade enskilda individers bruksrätt. Från att i handredskapsfiskefrågan ha propagerat för än mer långtgående inskränkningar i den enskilda fiskerätten, valde man i fjällfiskefrågan att ställa sig på samernas sida och försvara en liten grups bruksrätt framför allmänhetens. Den huvudsakliga förklaringen till detta torde vara att partiets ambition att försvara utsatta minoritetsgrupper, överskuggade de ideologiska bevekelsegrunder som kunde härledas ur motsättningen mellan statligt och privat ägande.

Studerar man de borgerliga partiernas agerande i de båda frågorna kan man göra en del intressanta iakttagelser. I "handredskapsfrågan" ställde sig de borgerliga partierna på de enskilda fiskevattenägarnas sida och verkade mot en statlig inlösen av handredskapsfisket. I "fjällfiskefrågan" tog man för det första inte samernas parti i frågan om vem som verkligen ägde den aktuella marken. För det andra verkade man för en utvidgad allmän fiske- och jakträtt på ett sätt som samerna ansåg skulle innebära inskränkningar i deras hävdvunna rättigheter. Den slutsats man kan dra från detta är att man från borgerlig sida inte jämnställer enskild äganderätt i ostkustens skärgårdsområden med den enskilda bruksrätt som man trots allt medger att samerna har i fjällvärlden. Någon enkel ideologisk förklaring till detta kan vi inte finna. Möjligen var "handredskapsfiskefrågan" en så pass viktig ideologisk symbolfråga att klyftan mellan de borgerliga och de socialistiska partierna därför blev så pass tydlig. En annan förklaring kan vara att de borgerliga partierna vek sig för en kraftfull lobby-verksamhet. Detta var ett avsteg från de ideologiska principerna som säkerligen vann många röster i det tätbefolkade södra Sverige och som på sin höjd kostade ett tusental sameröster.

I såväl handredskapsfiskefrågan som fjällfiskefrågan spelar synen på allemansrätten en viktig roll. Främst handlar det om hur fisken som

naturresurs skall betraktas. Skall den i första hand jämföras med de bär- och svampstillgångar som upplåts på allemansrättslig grund eller skall fisken jämställas med jaktvilt som tillfaller ägaren av marken eller jakträttsinnehavaren? I handredskapsfiskefrågan uppfattade de borgerliga partierna den utvidgade fiskerätten som en oacceptabel urholkning av den enskilda äganderätten. Allemansrätten skulle breddas på de enskilda markägarnas bekostnad. Eller som det hette i den socialdemokratiska retoriken; några få markägare skulle få ge upp något av sin äganderätt till förmån för det stora flertalets ökade möjligheter till en meningsfull fritid. Även om fjällfiskefrågan visar upp likheter med handredskapsfiskefrågan, användes inte argumentet om en breddad allemansrätt på samma tydliga sätt som i handredskapsfiskefrågan. En av förklaringarna till detta kan vara att de borgerliga partierna intog en något oväntad position i frågan då de propagerade för en ökad allmän tillgänglighet till fjällområdet på en mindre grupps bekostnad. Den retorik om allemansrätten som ett hot mot den enskilda äganderätten som användes i handredskapsfiskefrågan, var helt enkelt inte gångbar i fjällfiskefrågan. Möjligen hade den kunnat utnyttjas av samerna, men dessa hade som framgår av ovanstående redogörelse svårt att göra sina röster hörda i fjällfiskefrågan.

I samtliga de frågor vi behandlat ovan, utom möjligen i frågan om länsfiskestadgarnas avskaffande, har vi stött på exempel på fiskeripolitisk lobbying. Det kan bl.a. handla om att många av de olika fiskeripolitiska intresseorganisationerna (exempelvis sportfiske-, yrkesfiske- och fiskevattenägarorganisationer) väljer sina ordförande bland riksdagsmän eller andra grupper med inflytande över hur fiskeripolitiken bedrivs. Det tycks inte heller vara helt främmande för enskilda personer med intresse för fiskeripolitik att använda mer bryska metoder än dessa för att få sin vilja fram. Detta illustreras tydligast av att Fiskeriverkets generaldirektör har utsatts för mordhot och att implicita mutanklagelser förekommer.

En frågeställning som lyfts fram i samband med några av de ovan diskuterade besluten, är konsekvenserna för beståndsvården. Frågan har väckts av både förespråkare och motståndare till såväl en begränsning av laxfisket i Östersjöområdet som länsfiskestadgornas avskaffande. När det gäller besluten om frisläppandet av handredskapsfisket och det utvidgade fisket i fjällen, har en förutsättning varit att det sam-

tidigt existerar en god förvaltning av fiskevattnen. I regeringsbeslutet till ett nytt upplåtelsesystem på statens mark ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen kan man läsa:

"Huvuddelen av de sjöar och vattendrag som är lämpliga för sportfiske är redan upplåtna på ett från fiskevårdssynpunkt lämpligt sätt. Det saknas anledning att nu föreskriva att obligatoriska fiskevårdsplaner skall upprättas" (regeringsbeslut nr 11, 1993-07-01).

Mindre än ett halvår senare avskaffades länsfiskestadgorna och den "lämpliga" förvaltningen av beståndsvården försvann från många vatten. Ett friare fiske kan därför riskera att skada fiskbestånden. Särskilt gäller detta vandrande arter i områden utan samordnad reglering.

Ett syfte med avskaffandet av länsfiskestadgorna var, liksom vid utvidgning av det fria handredskapsfisket, att förenkla en föråldrad och krånglig regelmassa. En sådan ambition, i linje med det ramlags-tänkande som dominerat lagstiftandet under 1980- och 1990-talet, leder inte sällan till att traditionella och geografiskt anpassade regler får stryka på foten. Inom en förhållandevis konservativ bransch som fiskerinäringen kan det knappast uppfattas som särskilt oväntat att detta orsakat visst motstånd. Visserligen uppfattas många regelförändringar som positiva, men samtidigt kan en alltför omvälvande förändring av regelsystemet betraktas som ett hot mot de traditioner och normer ur vilka reglerna har härletts. Den något trubbigare styrningen med hjälp av ramlagar, lämnar också större frihet för de som utnyttjar fiskeresursen att agera efter eget huvud. Detta kan i vissa områden leda till ett nyttjande av resursen som förvisso sker inom lagens ramar, men som ändå hotar att leda till negativa konsekvenser ur såväl ett biologiskt, socialt som ekonomiskt perspektiv.

Samtliga fiskeripolitiska frågor vi diskuterat innehåller tydliga geografiska dimensioner. Det kan handla om att frågan främst har betydelse för ett speciellt geografiskt område. Även om exempelvis fjällfiskefrågan innebar ett utökat allmänt fiske ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen för samtliga svenskar, tycks frågan främst ha engagerat politiker från norra Sverige. Frågan om länsfiskestadgornas avskaffande saknade en tydlig geografisk dimension i beslutandefasen. Däremot dök en sådan upp i implementeringsfasen, då främst läns-

styrelserna fick klart för sig de geografiskt betingade problem som uppkom i och med stadgornas avskaffande. I frågan om utvidgningen av handredskapsfisket, var det trots en tydlig ideologisk grundton, främst politiker från de områden som berördes av reformen som deltog i diskussionerna. Detta gällde även inom yrkesfiskarnas led, där det regionförbund som organiserade fiskarna efter ostkusten fick dra det tyngsta lasset. Många, såväl politiker som yrkesfiskare, torde ha ställt sig frågan varför inte handredskapsfisket skulle kunna vara fritt utefter de kuststräckor som berördes av reformen då det ju varit fritt efter både väst- och norrlandskusten sedan länge. I brist på klara svar på denna fråga agerade man i huvudsak passivt.

Den tydligaste geografiska spänningen finner vi i laxfrågan. Till skillnad mot de övriga frågorna ställs här Sveriges norra delar mot dess södra på ett tydligt sätt. Här handlar det inte om att aktörer från en del av landet agerar för sin sak medan aktörer från andra delar främst förhåller sig passiva. Istället finns här en inbyggd motsättning mellan kust- och älvfiskare i norr och havsfiskare i söder, där den enes död i mångt och mycket innebär den andres bröd. Detta är något som naturligtvis fungerar som en ypperlig grogrund för heta konflikter. Sådana konflikter är utan tvekan en av de viktigaste drivkrafterna i den svenska fiskeripolitiken.

Referenser

Intervjuer

- Ask, Lars, avdelningsdirektör, Fiskeriverket, 1995-04-20.
 Berntsson, Karl-Erik, sektionschef, Fiskeriverket, 1995-04-20.
 Brunander, Lennart (c), riksdagsledamot, 1995-04-18.
 Eriksson, Thorleif, forskarasistent, institutionen för vattenbruk, SLU, 1995-03-27.
 Högberg, Bengt, verksjurist, Fiskeriverket, 1995-04-20.
 Karlsson, Anders, länsfiskeexpert, länsstyrelsen i Västerbottens län, 1995-04-10.
 Pettersson, Åke, sektionschef, Fiskeriverket, 1995-04-20.
 Skoog, Christer (s), riksdagsledamot, 1995-04-19.

Stickprovsundersökning

Stickprovsundersökningen var en så kallad semi-strukturerad telefonintervju. I undersökningen tillfrågades länsfiskeexperter och länsfiskekonsulenter vid länsstyrelserna i Blekinge län, Jämtlands län, Kopparbergs län, Malmöhus län, Norrbottens län, Stockholms län, Södermanlands län, Värmlands län, Västerbottens län och Örebro län.

Böcker och tidskrifter

- Bengtsson, Bertil, *Samernas rätt och statens rätt* (Svensk juristtidning, nr 5/6, 1994).
 Berglund, Thomas, *Småviltsjakt på statens mark ovan odlingsgränsen i Norrbottens län, nuläge – analys – förslag* (Länsstyrelsen i Norrbottens län, 1991).
 Dyhre & Edlund, *Fiskevårdsområden: bildande och förvaltning* (P A Norstedt & Söners förlag, Stockholm, 1982).
 Fiske för alla, 1995: nr 3.
 Fiskeristyrelsen, *Färre och enklare fiskebestämmelser* (rapport, Fiskeristyrelsen, 1988).
 Fiskeriverket, *Konsekvenserna av det fria hundredskapsfisket* (utredningsrapport, Fiskeriverket, 1992).
 Fiskeriverket, *Information från sötvattenslaboratoriet, Drottningholm – Naturlax -94, Förslag till åtgärdsprogram för bevarande av Östersjöloxen* (Fiskeriverket, sötvattenslaboratoriet, rapport nr 3, 1994).
Fiskevård, nr 1, 1995.

Lantbruksstyrelsen, *Frågor om samebyarnas organisation, funktion och ekonomi* (Lantbruksstyrelsens rapport, 1989:4).

Lasko, Nils-Nila, *Skattefällsmålet: Högsta Domstolens dom* (Nordiskt samiskt institut, Kautokeino, 1992).

Lindgren, Benny, *Där laxen vandrar - Svensk laxfiskeguide, en översikt med vissa utvecklingar om lax och laxfiske i Sverige* (Bokförlaget Settern, 1991).

Länsstyrelsen i Västerbottens län, *Bestämmelser för fisket i Västerbottens län*, 1987.

Ruong, Israel, *Samerna i historien och nutiden* (BonnierFakta, Stockholm, 1982).

Samefolket, 1993: nr 11; 1994: nr 1, nr 3, nr 6-7.

Sportfiske, juli/augusti, 1990.

Svensk jakt, 1993: nr 2, nr 8.

Svenska jägareförbundet och LRF, *Förslag till ny policy och organisation för småviltsjakten på statens mark inom renskötselområdet*, 1992-12-19.

Vedung, Evert, *Statens markpolitik, kommunerna och historiens ironi* (SNS förlag, Stockholm, 1993).

Västerbottenskuriren, 950614.

Yrkesfiskaren, 1985: nr 2, nr 4, nr 7; 1991: nr 19, nr 23-24; 1992: nr 12, nr 21; 1993: nr 4, nr 5, nr 17; 1994: nr 10, nr 23-24.

Departementspromemorior

Ds Jo 1984:3, *Fritt handredskapsfiske*.

Ds Jo 1984:5, *Lax*.

Ds 1992:70, *Enklare fiskebestämmelser*.

Författningar

SFS (1950:596), *Lagen om rätt till fiske*.

SFS (1950:595), *Lagen om gräns mot allmänt vattenområde*.

SFS (1981:533), *Lagen om fiskevårdsområden*.

SFS (1982:126), *Fiskeriförordning*.

SFS (1985:138), *Lag om ändring i lagen (1950:596) om rätt till fiske*.

SFS (1993:787), *Fiskelagen*.

Motioner

Motion 1979/80:1897.

Motion 1980/81:2107-2108.

Motion 1981/82:1458, 1628, 1916 och 2110.

Motion 1982/83: 1439, 1453.

Motion 1985/86:Jo420 och Jo430.

Motion 1986/87:Jo250 och Jo402-403, Jo415.

Motion 1987/88:Jo432 och Jo872.

Motion 1988/89:Jo405 och Jo410.

Motion 1989/90:Jo44, Jo46-47, Jo405-406 och Jo425.

Motion 1990/91:Jo54, U14-16 och Jo13-19

Motion 1991/92:Jo422 och Jo412.

Motion 1992/93:Bo1, Bo7, Bo16, Jo99 och Jo103.

Motion 1993/94:Jo32-34, Jo36-38, Kr509, Jo404, Jo411-412, Jo414, Jo418 och Bo517.

Offentliga utredningar

SOU 1978:75, *Fiska på fritid*.

SOU 1989:41, *Samerätt och sameting: huvudbetänkande av samerättsutredningen*.

SOU 1993:103, *Svenskt fiske: slutbetänkande av utredningen om fiskerinäringens utvecklingsmöjligheter*.

Propositioner

Prop. 1980/81:153 om åtgärder för att främja fritidsfisket, m.m.

Prop. 1984/85:107 om ändring i lagen (1950:596) om rätt till fiske m.m.

Prop. 1984/85:143 om vissa frågor på fiskets område.

Prop. 1987/88:100 med förslag till statsbudget budgetåret 1988/89.

Prop. 1989/90:123 om fisket.

Prop. 1990/91:4 om ändring i rennäringslagen (1971:437), m.m.

Prop. 1990/91:87 om näringspolitik.

Prop. 1990/91:90 om en god livsmiljö.

Prop. 1992/93:32 om samerna och samisk kultur m.m.

Prop. 1992/93:232 om fiskelag, m.m.

Prop. 1993/94:158 Vissa fiskeripolitiska frågor.

Regeringsbeslut

Regeringsbeslut nr 11, 1993-07-01.

Regeringsbeslut nr 3, 1994-06-30.

Riksdagsprotokoll

RD 1981/82:46.
RD 1982/83:45.
RD 1984/85:110, 1984/85:141.
RD 1985/86:140.
RD 1990/91:34, 1990/91:124.
RD 1992/93:45, 1992/93:123, 1992/93:124.
RD 1993/94:97.

Utskottsbetänkanden

JoU 1980/81:29.
JoU 1982/83:7.
JoU 1983/84:4.
JoU 1984/85:26.
JoU 1985/86:19.
JoU 1987/88:4.
1988/89:JoU2.
1989/90:JoU2, 1989/90:JoU22.
1990/91:JoU22.
1991/92:JoU20.
1992/93:BoU8, 1992/93:JoU23.
1993/94:JoU24.

Övrigt

Direktiv, 1982:71.
Direktiv, 1983:10.
Fiskeriverket, *promemoria*, 1995-01-25
Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län,
Länsstyrelsen i Västerbottens län och Länsstyrelsen i Norrbottens län,
yttrande, 1992-11-26.
Länsstyrelsen i Norrbottens län, *yttrande*, 1995-04-05.
Sametinget, *sammanträdesprotokoll*, 1995-02-21--24, bilaga § 22.
Statens naturvårdsverk, *yttrande*, 1992-10-05.
Statens naturvårdsverk, *yttrande*, 1993-05-24.
Världsnaturfonden, *yttrande*, 1993-05-10.

3 Fisketurism i Sverige

*Lars Hultkrantz, Bengt Sahlberg och
Curt Wendt*

3.1 Den svenska turistnäringen

Turismen har blivit en av världens viktigaste och snabbast växande näringar. Även i Sverige har turismen stor betydelse. Svenska och utländska turisternas konsumtion i Sverige motsvarade 1993 drygt 5 procent av BNP. De utländska besökarnas konsumtion svarade för en sjättedel av detta, ungefär 13 miljarder kronor.

Svensk turism präglas av småskalighet och byggs i hög grad upp kring en omfattande småföretagsamhet. Den svenska turistprodukten har också en sammansättning som kan anses svara rätt väl mot den nuvarande efterfrågestrukturen. I ett land som Sverige, som saknar förutsättningar för masssturism från utlandet, måste således turistprodukterna till stor del växa fram ur de lokala behoven av fritid och rekreation. Samtidigt bidrar den allmänna servicenivån i det svenska samhället, infrastrukturens kvalitet och en hög administrativ kompetens till att skapa en bred bas för både inhemsk och utländsk turism. Miljö och hälsa är ett av de få områden där en mera generell trend i konsumtionsmönstren kan iakttas. En positiv hälso- och miljöprofil har redan blivit ett viktigt argument i marknadsföringen av olika varor och tjänster. Det gäller inte bara i Sverige utan för de västliga industriländerna som helhet. Turismen torde inte komma att avvika från detta mönster.

Sannolikt kommer detta på sikt att vara en betydande styrka för de resmål som upplevs som relativt oförstörda från miljösynpunkt. Ren luft, rent vatten och obrutna naturområden kan då bli ännu större attraktioner än idag. Genomförda undersökningar visar att den svenska turistprodukten har en markant natur- och miljöprofil både bland svenskarna och på de viktigaste utlandsmarknaderna. Sveriges produktprofil är framförallt uppbyggd kring landskapet, tillgången till

natur och välbevarad miljö samt olika aktiviteter och upplevelser med anknytning till naturen och miljön. Enligt en undersökning som gjordes för Styrelsen för Sverigebilden (1994) genomfördes 2,2 miljoner utländska semesterbesök i Sverige under perioden juni-september 1994. 78 procent av besökarna anger "natur" som ett av skälen för att besöka Sverige. 20 procent av besökarna nämner "fiske". 1 procent av besökarna anger fiske som *enda* skäl för besök, 8 procent som ett av högst tre skäl.

Sverige har förutsättningar att vara ett bra sportfiskeland. Här finns en mångsidighet som har få motsvarigheter i andra länder. Man kan sportfiska i sött, bräckt och salt vatten efter flera av västvärldens mest attraktiva fiskarter. Söt- och bräckvattenfisket sträcker sig genom inte mindre än 15 breddgrader.

Tyvärr är dock fiskeresursen idag ofta dåligt skött. Få vatten kokar längre av storfisk. Istället är det snarast så att många inlandsvatten är utfiskade eller förstörda på annat sätt (föroreningar, försurning, vattenkraftutbyggnad etc.). Många turister kommer nog idag inte i kontakt med annat än småfisk. Om Sveriges stora potential som sportfiskeland skall kunna tas tillvara krävs därför väsentliga förändringar i skötseln och utnyttjandet av resursen. Innan vi går in på dessa frågor skall vi emellertid diskutera marknaden för sportfiske och dess utvecklingsmöjligheter.

3.2 Marknaden för fritidsfiske

Fritidsfiskets omfattning

Fritidsaktiviteter har numera stort utrymme i våra liv och i vår ekonomi. Svensken ägnar nästan en fjärdedel av sin tid till nöjen och rekreation och fördelar även en stor del av sina utgifter för privat konsumtion på detta. Bland fritidsaktiviteterna är fiske betydelsefullt. Av den vuxna delen av befolkningen fritidsfiskar runt 2 miljoner, vilket är nästan en tredjedel av denna del av befolkningen. 1,4 miljoner av dessa är sportfiskare, dvs de fiskar med enbart handredskap. Ytterligare 0,8 miljoner anser sig vara intresserade, men har inte fiskat de

senaste åren. Intresset har andelsmässigt varit stabilt på denna nivå sedan 1970-talet.

840 000 personer har fiske bland sina viktigaste fritidssysselsättningar. Av dessa fiskar 360 000 personer mer än 20 gånger per år. Resultatet av denna tidsinsats är dels rekreation, dels en fångst på 30 000-40 000 ton (eller ännu mer om man inkluderar fiskare som fångar mer än 100 kg per år, se Fritidsfiske -90). 50 procent av de fiskande uppger att de fångat all eller nästan all sin fisk i sötvatten, 31 procent har fångat all eller nästan all fisk i havet.

Sportfisket ger upphov till turism. Svenskarna genomförde under 1991 närmare 900 000 längre resor inom landet (resor som inbegrep övernattnig och dagsresor till resmål längre än 10 mil från hemmet) i fiskesyfte. Under perioden juni-september 1994 kom 440 000 utländska besökare för att bland annat fiska. (Styrelsen för Sverigebilden 1994). Av dessa var 260 000 från Tyskland. Enbart dessa tyskar spenderade sammanlagt ca 440 miljoner kronor under sin vistelse. I Europa finns en stor potential för ytterligare fisketurism. Bortsett från Norden finns denna huvudsakligen i Tyskland, Benelux, Alpområdet och Storbritannien. I detta område finns, med en grov uppskattning, sammanlagt 20 miljoner sportfiskare.

Fritidsfiskets ekonomi

Fritidsfiskets bredd och omfattning för direkt till två slutsatser. För det första har detta fiske stor samhällsekonomisk betydelse. Även om varje enskild fisketur skulle ge ett blygsamt tillskott till välfärden, mätt i pengar, så kan stora belopp erhållas vid summering. För det andra måste en så stor verksamhet innehålla en betydande variation. För att analysera t.ex. förutsättningar för att utveckla sportfisketurismen är det nödvändigt att särskilja olika marknadssegment.

Både värdering och segmentering av marknaden måste bygga på en analys av fiskets kostnads- och nyttoaspekter. En fiskare utför en viss fiskeaktivitet, t.ex. en fiskeutflykt, om han tror att de uppföringar som krävs kommer att uppvägas av de fördelar den ger.

Bland nyttoaspekterna finns givetvis den förväntade fångsten, men denna kan ha en stor eller liten betydelse för helheten. Resten kan vi kalla för rekreativsvärdet. Medan fångsten har ett något så när "o-

bjektivt" värde, är rekreationsvärdet starkt subjektivt. Effekterna är också utspridda över tiden – planering och eftersnack kan vara minst lika viktiga som själva fisket. För turismfiske gäller att fisket kan vara en delaktivitet i en resa som även har andra syften, eller där fiske sker på olika platser. Ett annat sammanhang är det sociala. Fiskaren kan söka ensamhet eller gruppgemenskap. Sportfiskare med detta som specialintresse söker ofta kontakt och gemenskap med likasinnade – huvudattraktionen kan därför ibland vara tillgången till fiskare, snarare än tillgången till fisk. För den som befinner sig på t.ex. familjesemester kan möjligheterna till andra aktiviteter än fiske vara avgörande. Ett tredje sammanhang är miljön, inbegripet både faktorer som direkt påverkar fisket och sådana som bestämmer dess "inramning".

Även på kostnadssidan finns det olika komponenter som kan variera i betydelse. En första kostnadspost är kostnaden för den utrustning som krävs. Detta är ofta till stor del en fast kostnad. Det innebär att den "effektiva kostnaden" kan te sig mycket hög för den som fiskar sporadiskt, men låg för den som fiskar ofta. Möjligheter att hyra utrustning, t.ex. båt, kan därför ha stor betydelse för fiskets omfattning.

En andra kostnadspost är reskostnaden. Även denna har en "effektiv" nivå som varierar, beroende på hur lång tid man vistas vid resmålet. Av detta skäl kommer, allt annat lika, långa resor att förutsätta längre vistelse. Det innebär bl a att fisketurism från andra länder ställer större krav än det lokala fritidsfisket; fisket måste vara tillräckligt variationsrikt eller kombineras med andra aktiviteter så att det finns underlag för en längre vistelse.

En tredje kostnadspost kan sammanfattas som transaktionskostnader. Här finns bl.a. kostnader som är förenade med att individen har otillräcklig information, bl.a. sökkostnader, och kostnader för att genomföra arrangemang (transaktioner), t.ex. skaffa biljetter och fiskekort. Dessa kostnader kan vara mycket höga för de som fiskar sporadiskt, och de växer även med avståndet till resmålet pga behovet av känedom om lokala förhållanden. En annan viktig omständighet är att det på utbudssidan kan finnas stora inslag av fasta kostnader. Dessa innebär att det uppstår stordriftsfördelar. Kostnaden per sålt fiskekort, exempelvis, kan därför ofta förväntas bli lägre ju större område som täcks av ett och samma kort. Å andra sidan kan fisket kräva stor geografisk utspridning, och lämpar sig därför ofta för småskaliga delverksamheter (t.ex. logi).

En sista men av flera skäl mycket viktig kostnadspost är "hyran" av naturresursen, dvs kostnaden för fiskekort eller eget fiskevatten. I ett kortsiktigt perspektiv kan denna post ses som en "jordränta", vattenägarens inkomst. I ett långsiktigt perspektiv är det en kapitalersättning som skall betala investeringar i naturresursen, för att denna skall kunna utvecklas och drivas uthålligt. Fiskekortet och dess pris är vidare ett ransoneringsinstrument, som kan användas till att begränsa fisket i de fall problem kan uppstå i form av överutnyttjande (på grund av knapp tillgång till fisk, störande inverkan på andra människor eller djur- och växtliv, osv.).

Samhällsekonomiskt värde

Det samhällsekonomiska värdet av fritidsfisket kan med dessa utgångspunkter definieras som summan av:

1. Skillnaden mellan nytta och kostnad – konsumentöverskottet
2. Naturresurshyran
3. Producentvinster – producentöverskottet

En del av konsumentöverskottet bland svenska sportfiskare har uppskattats i en enkätstudie av Silvander (1992). Denna gällde sportfiske i salt- och bräckvatten, vilket svarar för ungefär 40 procent av allt fritidsfiske. Bl.a. uppskattas betalningsviljan för skattefinansierade åtgärder med syfte att förhindra en hypotetisk total utslagning av all fisk i dessa vatten. Den del av detta värde som var relaterad till sportfiske uppskattades till 728 kronor per fiskande person och år, eller ca 55 kronor per fisketillfälle.²³ I undersökningen uppskattades även ett existensvärde förutom användarvärdet på ytterligare 50 kronor per

²³ Appelblad (1994) uppskattar den genomsnittliga betalningsviljan för fiskekort bland de av dagens fiskare i Byske och Kalix älv (där det finns viss chans att få lax) som löser dygnskort till 64 kronor. Om laxtillgången förbättrades till samma förhållanden som i norska laxälvar ökar den genomsnittliga betalningsviljan till 145 kronor. Sportfiskare i Stockholmstrakten och på västkusten förklarar sig under dessa förhållanden vara beredda att betala i genomsnitt 270 kronor för dygnskort.

person och år. Med dessa belopp blir det totala konsumentöverskottet (bland svenskar) för salt- och bräckvatten 415 miljoner kronor per år.

Uppräknat till fritidsfiske (av svenskar) i alla svenska vatten motsvarar detta drygt en miljard. Eftersom kustfisket är fritt erläggs ingen "naturresurshyra" för detta. För fiske i övriga vatten köper svenska medborgare fiskekort för ca 200 miljoner kronor (se Tabell 3.1 nedan). Denna "hyra" uppgår således till ungefär en tredjedel av konsumentöverskottet i "ofria" vatten och en femtedel av det totala konsumentöverskottet. Till detta kommer naturligtvis inkomster från försäljning av fiskekort till utländska turister. Detta belopp är dock inte känt.

När det gäller producentöverskottet är endast vissa bruttosiffror kända. Dessa redovisas i Tabell 3.1. Eftersom uppgifterna i SCB:s enkät Fritidsfiske 90 grundas på en fråga om ungefärliga belopp redovisas denna enkäts resultat som intervall.

Tabell 3.1 Fritidsfiskets kostnader (vuxna svenska medborgares utgifter)
Miljoner kronor per år

Fiskeutrustning	596 - 780
Specialkläder	104 - 158
Campingutrustning	27 - 107
Resor	428 - 584
Mat och logi	279 - 419
Fiskekort (naturresurshyra)	176 - 254

Källa: Fritidsfiske -90.

Även om uppgifterna endast är ungefärliga är uppenbarligen det inhemska sportfisket en miljardindustri. För övrigt kan till de ovanstående uppgifterna läggas båt-kostnader på närmare 2 miljarder kronor samt del i kostnader för fritidshus. Sportfiskets ekonomiska betydelse är ännu större om man tar hänsyn till de turisminkomster som erhålls i samband med utländska besök som helt eller delvis är inriktade på fiske.

En faktor som är av vikt vid bedömningen av sportfiskets samhälls-ekonomiska betydelse är sysselsättningens regionala och tidsmässiga spridning. Sportfisket tenderar att bli mer regionalt utspjutt än kanske

någon annan rekreationsaktivitet. Säsongen är förhållandevis lång och bidrar väsentligt till säsongsutjämning av turisttillströmningen. Som källa till kompletterande sysselsättning och inkomster bidrar den till sysselsättning på landsbygd och i glesbygd.

Sportfiskets beroende av ekonomiska förhållanden

Efterfrågan på vissa naturbaserade rekreationsresor, bl.a. sportfiskeresor, har studerats av Hultkrantz (1993). Skattereformen 1990-1991 innebar väsentliga förändringar i de ekonomiska villkoren för olika rekreationsaktiviteter. Reskostnaderna ökade påtagligt, bl.a. genom skärpt bensusbeskattning från början av 1990, som sammantaget höjde bensuspriset med en tredjedel. Därutöver innebar den s.k. turistmomsen att priset på bl.a. färdbiljetter, restaurangmåltider och logi ökade. Sammantaget ledde dessa förändringar till en kraftig minskning av det inhemska rekreationsresandet. Detta resande föll med mer än en tredjedel. Samtidigt skedde emellertid betydande förändringar av resemonstret. Hemmabetonade rekreationsresor, t.ex. för besök i fritidshus, ökade, även i absoluta tal. Fritidshusbesök är ofta förknippade med fiske; ca 40 procent av fritidsfisket sker i samband med sådana besök (Fritidsfiske 90). Resor med sportfiske som huvudsyfte minskade med 20 procent, vilket ändå innebär en rätt stor ökning av sportfiskeresornas andel av det inhemska rekreationsresandet. Undersökningen visar att sportfiske är känsligt för kostnadsförändringar, här särskilt pga höjda bensuspriser. Efterfrågan är emellertid oelastisk. Det innebär att den procentuella minskningen av antalet resor är mindre än den relativa prisökningen. Annorlunda uttryckt innebär detta att sportfiskarna lägger ned en större del av sin inkomst på denna utgift om priset höjs. Det är troligt att denna slutsats gäller även om det är andra priser än bensuspriset som skulle öka, t.ex. fiskekortsavgifter.

Vidare visar undersökningen, särskilt om vi även inkluderar utfallet för fritidshusresandet, att sportfisket är robust för ekonomiska förändringar som påverkar resandet i stort. Sportfisket erbjuder både inslag av mer påkostad "lyxkonsumtion" och lågkostnadsalternativ till dyra resor och fritidssysslor. Detta och det faktum att den befolkningsandel som ägnar sig åt fritidsfiske visat en svag ökning sedan

1970-talet (Fritidsfiske 90) talar för att efterfrågan på sportfiske har hög grad av stabilitet.

Fritidsfiskarnas kategorier

Mot bakgrund av den kostnads- och nyttoanalys vi gjorde tidigare kan marknaden segmenteras i, grovt sett, tre kategorier. Den första är "hemmafisket". Detta utmärks av låga transaktions- och reskostnader. Totalkostnaden är liten och därför kan volymen bli stor. Det är därför den självklara basen för sportfiskets utveckling. Den andra kategorin är specialistfisket. Här finns en omfattande kännedom om fiske och även viss utrustning. En ökning måste emellertid bygga på långväga besökare, vilket förutsätter dels att underlag kan erbjudas för längre vistelse med variationsrikt fiske, dels god tillgång till information om lokala förhållanden. Den tredje kategorin, slutligen, är familjefisket. Här ingår fisket som en mindre eller större del i en helhet som innehåller annat än fiske. Lättillgänglighet och kombinationsmöjligheter är här nyckelord.

Som redan tidigare nämnts är hemmafisket mycket omfattande. Detta fiske omfattar tre fjärdedelar av allt inhemskt fritidsfiske. Fiskeintresset varierar emellertid inom landet. Andelen fiskande tycks stå i direkt proportion till tillgången på fiskevatten. Det finns därför en nord-sydlig skala. I Norrbotten fiskar drygt varannan invånare jämfört med knappt var femte i Malmöhus län.

Vissa kunskaper om specialist- och familjefisket kan hämtas från en undersökning som genomfördes 1989 i nio välutvecklade, men olika, kortfiskeområden²⁴:

- Bland sportfiskarna kan man urskilja två huvudgrupper, familjegruppen respektive kompis- eller specialistgruppen. Endast 7 procent fiskade ensamma.
- Familjen ställde höga krav på aktiviteter, boende och service. Sidoordnade aktiviteter för de som inte fiskar efterlyses. Att fiska

²⁴ Se även Appelblads (1994) studie av potentiella laxfiskare.

kan vara svårt för barnen. Den sammanlagda standarden har stor betydelse. Dessa besökare läser broschyrer etc för att få vetskap om ett områdes möjligheter.

- Specialisterna prioriterar fiskeupplevelsen. De söker flexibel fiskekortsförsäljning, dvs. variation i fiskemöjligheterna. Fiskeområdet skall ha bra kartor och vara lätt att orientera sig i. Ofta har de fiskat i området tidigare eller hört talas om det via vänner och bekanta. De läser gärna reportage av olika slag om själva området och är tacksamma för redskapstips.
- Specialistgruppen är vidare en mycket differentierad grupp utvecklad på grundval av hemortens fiske, det egna och kompisarnas fiske liksom vederbörandes stadium i den s.k. sportfiskekarriären. Det kan handla om mete i olika former, både i traditionell form och i mer speciella varianter, om spinn- eller haspelfiske, om flugfiske, om pimpelfiske, om att dörja och pilka eller om s.k. trolling (en motoriserad form av dragrodd).

3.3 Utvecklingstendenser under 1990-talet

Familjerna torde komma att fortsätta sträva mot ett enkelt och tillrättalagt fiske om inte med nappgaranti så i vart fall näst intill. Mindre kostbara alternativ efterfrågas alltmer. Behovet av sidoordnade aktiviteter ökar. För den "ovana" fiskefamiljen har mottagningsapparaten stor betydelse. Den skapar säkerhet i arrangemang och upplevelse. Miljöupplevelsen fortsätter att vara viktig, kanske viktigare än någonsin.

Specialistfisket bör kunna utvecklas vidare och få ytterligare tillskott. Intresset för flugfiske ökar. Ungdomsgruppen är särskilt viktig att ta hand om. En rik variation i fiskeupplevelsen värdesätts alltmer. Specialistens experimentlusta tillsammans med redskapsindustrins innovationer ökar intresset för nya former och metoder för sportfiske. Även specialisten uppskattar en fungerande mottagningsapparat som kan informera om fisket "just nu". Samtidigt ökar önskemålen om att kunna träffa likasinnade för att utbyta åsikter och erfarenheter. Alla moment i den s k rekreationscirkeln bör därför beaktas vid den fortsatta fiskeplaneringen.

Den utländske fiskespecialisten ställer större krav på fiskeupplevelsen än vi svenskar traditionellt är vana vid. Han önskar få hjälp med fisket, vill uppleva själva fiskeatmosfären, vill träffa inhemska sportfiskare och den lokala befolkningen, få pröva på det genuina både i fråga om mat och kultur. Fisketuristen i allmänhet ställer olika krav beroende på från vilket land han/hon kommer. Den utländske fisketuristens krav och önskemål är emellertid dåligt kända. Ökade insatser i fråga om marknadsundersökningar är nödvändiga.

3.4 Förutsättningar för att utveckla sportfisketurismen

Vi konstaterade tidigare att hemmafisket är den bas på vilken sportfisketurismen bygger. Det innebär emellertid inte att dessa kategorier endast är komplementära. I detta förhållande finns även konflikter. En av nyckelfrågorna vid ökning och utveckling av sportfisketurismen är därför hanteringen och lösningen av sådana motsättningar.

De institutionella villkoren för fritidsfisket, t.ex. fiskerättslagen, fiskevårdsområdenas organisation mm är utformade i en situation där fritidsfisket dominerats av hemmafisket i kombination med ett begränsat specialist- och familjefiske med handredskap. Samordningen i fiskevårdsområden erbjuder ett i internationellt perspektiv unikt samarbete mellan privata vattenägare som, bl.a. genom relativt låga transaktionskostnader (och oftast låga kortavgifter) öppnar även privatägda vatten för allmänhet och turism. Detta är en mycket god förutsättning för den vidare utvecklingen av sportfisketurismen, som det nu gäller att bygga vidare på.

Här finns emellertid samtidigt förhållanden som skapar problem vid sportfiskets utveckling. Särskilt inom de vattenområden där fisket är fritt har motsättningar uppstått mellan olika grupper av fiskande, oftast när överfiskning har lett till en vikande resurs. Såväl fiskerättsägare som ortsbefolkning har svårt att acceptera intrång i sin urgamla rätt och tradition. Sådana konflikter hindrar en utveckling av det renodlade sportfisket. Det skapar osäkerhet bland näringsidkare som annars varit villiga att satsa resurser inom fisketurismen.

Ett annat problem är att sportfisketurismen, trots sin faktiska omfattning och ekonomiska betydelse, har svårt att bli accepterad som näringsgren. Det innebär bl a att den inte heller fått stöd, i förhållande till andra intressen, i lagstiftningen eller ekonomiskt.

För att sådana problem skall kunna lösas på ett harmoniskt sätt behövs åtgärder på fyra områden:

1. *Prisdifferentiering*

Förutsättningen för utveckling av sportfisketurism är att man kan ta betalt för fisket. Detta är också nyckeln till en utveckling av denna näringsgren som ställer fisket i centrum istället för att, som nu ofta är fallet, utgå från vissa givna lösningar för resande, mat och logi vilka sedan "kompletteras" med aktiviteter, som exempelvis fiske.

Särskilt för specialistfisket, men även i viss utsträckning för familjefisket finns goda möjligheter att verkligen ta betalt. Detta gäller särskilt om fiskarens transaktionskostnader kan hållas nere, genom rationella köp- och beställningssystem och genom erbjudande av god aktuell information om lokala förhållanden. För familjefisket gäller det istället, som tidigare har nämnts, att fisket skall vara lättillgängligt och pålitligt samt att det skall ingå i ett sammanhang som tillfredsställer hela familjen.

Differentierade, med ibland höga, avgifter kan krävas för att begränsa fisket så att de som fiskar verkligen kan erbjudas kvalitet och kvantitet, och så att tillräckligt utrymme kommer att lämnas för hemmafiske till låga avgifter.

2. *Kvotering m.m.*

Det svenska fritidsfisket är i huvudsak ett handredskapsfiske. 70 procent av de fiskande använder endast sådana redskap. Det är i och för sig troligt att utvecklingen på sikt innebär ett ökat handredskapsfiske – sportfiske. Andelen fiskande som använder handredskap faller påtagligt med ökande ålder, vilket talar för att sportfisket – ofta flugfiske – kommer att öka sin andel av fritidsfisket. Samtidigt är emellertid fiskerätten anpassad till husbehovsfiskets förutsättningar.

Det finns därför vanligen inga begränsningar för användningen av "passiva" eller mer yrkesbetonade redskap som ger större effekt i fråga om fångst. Antalet fiskande som använder andra redskap än handredskap var 280 000 personer 1989. Risken finns att användningen av fångstintensiva metoder undergräver resursbasen.

Nätfisket kan komma att öka som följd av ofullständig prissättning av rekreativvärden. Detta problem finns även i valet mellan olika handredskap (särskilt maskmete/flugfiske). Delar av en lösning ligger därför i prisdifferentiering. Detta är emellertid inte alltid tillräckligt. Fiskevatten kontrolleras sällan av en ensam ägare, utan utnyttjas i allmänningens form. Prissignalernas styrande funktion kan därför förväntas vara begränsad. Kontroll måste även ske med kvantitativa regleringar, t.ex. kvoteringar. Problemet att få sådana regler accepterade och genomförda kan emellertid vara betydande, särskilt när de innebär en inskränkning av tidigare rättigheter.

3. Miljöfrågor

Miljön kring fiskeplatsen spelar som tidigare nämnts en växande roll. Ett intressant exempel ges av en studie bland svenska och utländska sportfiskare i en sportfiskeanläggning i Småland (Bostedt och Mattsson 1992). I besökarnas värdering av områdets attraktivitet visade sig "goda möjligheter att uppleva skogsnaturen och annan natur" vara lika viktiga som "goda fiskemöjligheter". Liknande resultat erhöles vid Fritidsfiske -90, en enkät till ett urval av samtliga svenskar mellan 18 och 74 år. Av faktorerna fångstmöjligheter, service och miljö pekades miljön klart ut som den viktigaste faktor som påverkar ett fiskevattens kvalitet. Bättre miljö i och kring fiskevattnen framhålls i en annan enkätfråga som det önskemål som är mest angeläget att uppfylla för att fritidsfisket skall öka. De flesta anser att miljöförändringar under senare år, trots fiskevårdsinsatser etc, har försämrat fritidsfisket.

Den svenska naturvården är, till skillnad från vad som gäller i t.ex. USA och Kanada, inte inriktad på ett helhetsperspektiv, som innefattar både mark och vatten. Det behövs ett större inslag av "landskapsplanering" i den framtida svenska naturvården, en slutsats som även under-

stryks i Naturvårdsverkets program Miljö 93 (se bl.a. underlagsrapporten om skogsbruksfrågor).

4. Regionala skillnader

Förhållandet mellan hemmafisket och sportfisketurismen rymmer stora regionala skillnader som måste beaktas. Konkurrensförhållandet är starkast i inlandsfisket i södra Sverige, med både stort befolknings- och turisttryck på fiskeresurserna, och svagare i Norrlands skogsland. Även kustfisket och fjällfisket har viktiga regionala särdrag.

En naturlig utveckling är att sportfisketurismen koncentreras till vissa vattenområden som bildar underlag för särskilda satsningar av företag i turismbranschen. Omvänt kan detta innebära att turistfisket står tillbaka i andra områden. Förutsättningarna för prisdifferentiering och kvotering kommer att variera väsentligt mellan olika regioner.

3.5 Att vårda resursen

Nyttjande på allmänt vattenområde och de s.k. enskilda frivattnen

Från den 1 januari 1994 infördes i den svenska fiskelagstiftningen flera fångstbegränsande åtgärder inom de vattenområden inom vilka varje svensk har rätt att fiska med både handredskap och olika mängdfångande redskap som t.ex. nät och tinor eller burar av olika slag. Det licensierade yrkesfisket undantogs från begränsningarna. Det var ett av fiskebiologerna efterlängtat beslut eftersom dessa länge hävdade att utfiskning av våra värdefulla fiskbestånd fått fortgå alltför länge innan lagstiftaren beslutat om åtgärder.

Beslutet föranledde dock protester från framförallt de s.k. husbehovsfiskarna som såg inskränkningarna i det fria fisket som ett intrång i "sedvanerätten" (som dock inte sträcker sig längre tillbaka än till 1950-talet).

Under 1994 fick också det svenska yrkesfisket och fiskerättsägare med fiskerätt i anslutning till de outbyggda älvarna vidkännas inskränkingar i sitt laxfiske. Yrkesfisket har protesterat våldsamt och

har hänvisat till att samtliga länder runt Östersjön måste vidkännas inskränkningar om skyddet för den naturliga laxens fortlevnad i Östersjön skall få någon verkan. Fiskerättsåtgärden i Norrland kan inte se varför de skall bli drabbade så länge som inga kraftfulla åtgärder sätts in i andra delar av Östersjön. Finland framstår idag som det land som motsätter sig internationella inskränkningar i laxfisket.

Nyttjande på enskilda vattenområden

Från den 1 januari 1994 upphörde även länsfiskestadgorna att gälla. Dessa hade tidigare på olika sätt reglererat det lokala och enskilda fisket inom länen. De innehöll ursprungligen bestämmelser om det mesta inom fiskeutövandet men under de senaste åren har omfattningen minskat betydligt. Avsikten var nu att istället varje fiskevårdsområde skulle besluta om sina egna regler. Från administrativ synpunkt var detta förändrade synsätt en förbättring. Länsstyrelserna beslut i dessa frågor var sällan grundade på ett fiskeribiologiska överväganden utan hade oftast till uppgift att lösa konflikter som hade uppkommit. Från en biologisk utgångspunkt var emellertid förändringen ändå tvivelaktig. Även om motivet "att minska byråkratin" tillfredsställdes, skedde detta till priset av en minskning av ansvaret och respekten för resursens bevarande. Beslutet förutsatte egentligen en omfattande utbildningsinsats i fiskevård, men detta hade ingen part orkat eller hunnit med. Istället blev resultatet att fisket fortsatt på traditionellt sätt, utan stöd i lagstiftning. Det har i få fall utformats regler för fiskets utövande i de olika fiskevårdsområdena.

Såväl fiskets utövande som viljan och ambitionen att genomföra fiskevårdande insatser har under lång tid varit inriktad på en fiskevård där den avgörande åtgärden är *utsättning av fisk*. Först under senare år har *biotopvård* blivit en mer allmän fiskevårdsåtgärd. Den filosofi som har dominerat hittills har helt styrts av behovet av åtgärder för att *förbättra fisket* och inte av att vårda resursen som ett naturvårdsobjekt. Tankar om ett resursmässigt anpassat sportfiske — att sätta kvalitet framför kvantitet — har först under senare år börjat bli accepterade. Bevarandet av den biologiska mångfalden är dock för många fortfarande ett okänt begrepp. Å andra sidan har de genomförda åtgärder-

na sällan haft någon större effekt vilket kanske varit en fördel, särskilt ur genetisk synvinkel.

1992 fattade riksdagen beslut om att mot avgift upplåta allt fiske och all jakt på renbetesfjällen i Jämtland och ovan odlingsgränsen i Västerbotten och Norrbotten. Från resurssynpunkt var detta beslut inte välgrundat. Det kan få effekter som leder till utfiskning i lättillgängliga och välkända fiskeområden. Det var, återigen, ett beslut som gick rakt mot ett ökat värnande om fiskeresurserna och bevarande av den biologiska mångfalden.

Sammanfattning

Det tycks fortfarande vara en lång väg kvar att vandra till dess behovet av att vårda fiskeresursen får ett brett genomslag. Det verkar vara lättare att införa skyddsföreskrifter för resurser på land än i vatten – antagligen därför att landresurserna är mer uppenbara än de som finns i vatten. Traditionens makt är också stor. Det är alltjämt få som tänker utifrån resursens möjlighet att fortleva på en naturlig väg. Det finns dock tydliga tecken på att en förändring i tänkesättet är på väg.

De konsumentundersökningar som har utförts under de senaste åren pekar entydigt på att sportfiskaren, särskilt den intresserade, egentligen fäster allt mindre vikt vid fångst och fångstmängd. Istället är det fiskemiljön och närheten till fiskevatten, gärna från en enskild stuga med självhushåll snarare än t.ex. en stor hotellanläggning, som framhålls som viktigt.

En annan ljuspunkt är att enskilda tjänstemän vid de berörda myndigheterna, forskare och andra har börjat uppmärksamma fiskeresursens avkastning och begränsning. Man talar allt oftare om vilket fiske resursen tål. I projektet "Top 10 Fishing", ett samarbetsprojekt för marknadsföring av tio av landets större sportfiskeområden, är "uthålligt fiske" ett villkor för att få vara med. I de gemensamma diskussionerna inom detta projekt har behovet av en resursplan framhållits. Fisketurismen måste grundas på sådana resursplaner för att respektive område snabbt skall komma i vanrykte på grund av utfiskning. Från den utgångspunkten är t.ex. "put-and-take"-fiske en utomordentlig ersättning även om man knappast kan tala om ett naturligt fiske. Men

det kan ge positiva fiskeupplevelser som inkörsport till en vidare upplevelse i naturens närhet.

Kvaliteten i fisket får allt större betydelse. Kostnaderna för att tillfredsställa sitt fritidsbehov ökar och de som köper fritidsverksamhet, t.ex. sportfiske, vill få ordentlig valuta för sina pengar. Erfarenheterna från den sportfisketuristiska verksamhet som bedrivs idag, t.ex. vid Hökensås Sportfiske, är att sportfiskarna är beredda att betala bara produkten är bra.²⁵ Ett bra specialfiske som flugfiske är mycket attraktivt. I Hökensås var priset för detta fiske under 1994 dubbelt så högt som för ordinärt flugfiske, ändå var anläggningen fullbokad under både vår och höst. Fiskarna kommer från hela södra Sverige. Ortsbefolkningen är däremot mycket lite intresserad eftersom fisket kostar för mycket enligt dess mening.

Ett av de största problemen för en utveckling av svensk fisketurism kommer att vara orsaksbefolkningens motstånd mot höjda fiskekortspriser och en segmentering av fiskeupplevelsen. Därför måste sportfiskearrangörerna övergå från att bara sälja fiskekort till att sälja paket som inkluderar den service och den upplevelse som en viss bygd kan erbjuda – vilket innebär att man får betala för att orsaksbefolkningen skall kunna bo kvar och erbjuda fiske och service till hugade fisketurister.

Svensk sportfisketurism har lång väg kvar att gå. Fiskeprodukten är långt ifrån färdigutvecklad. Den är svår att boka om man inte känner området. Det är svårt att få hjälp med fisket av personer som känner de lokala förhållandena, ibland därför att dessa ännu inte har stött på de fiskemetoder, t.ex. flugfiske, som olika besökare, särskilt söderifrån har lärt sig använda. Ålder, utbildning och bakgrund spelar här stor roll.

3.6 Forskningsbehov

Konkurrensen om knappa naturresurser kommer att öka i framtiden inte minst genom etablering av friare marknader och ett allt rörligare

²⁵ Se även not 23.

friluftsliv. Kunskaperna om naturresursernas uthållighet och efterfrågans omfattning och struktur behöver förbättras för att skapa ett relevant underlag för utveckling av olika regelsystem och för väl avvägda planeringsinsatser.

Naturresursernas ekonomiska och psykosociala betydelse i samhället är fortfarande otillräckligt undersökta för att kunna bedöma värdet av olika regleringar och utvecklingsinsatser. Eftersom förändringstakten i samhället är hög behövs löpande kunskapsuppföljning såväl i fråga om resurstillgången som efterfrågeutvecklingen. Här krävs också en mer internationell överblick i samband med avregleringen av hinder för transnationell verksamhet.

Andra viktiga områden för vidgade kunskaper kan hänföras till begreppen produktutveckling, marknadsföring, information och infrastruktur. Eftersom turism, rekreation och fritid är en allt snabbare växande sektor inte minst med inriktning på naturupplevelser framstår det som viktigt att få tillgång till mer kunskap om hur samspelet mellan producent och konsument kan förbättras och fördjupas. Vinsterna för båda parter torde vara betydande om produkten kan göras mer tillgänglig för konsumenten samtidigt som resursens kvalitet bibehålls eller förbättras.

Referenser

Appelblad, H. Laxfiskaren – ett signalement. Om befintliga och potentiella sportfiskare i Norrbotten och Västerbotten. Umeå universitet, geografiska institutionen, Gerum arbetsrapport 1994-12-20.

Bostedt, G. och Mattsson, L. The Value of Forests for Tourism in Sweden: An empirical pilot study. I Proceedings from Forestry and the Environment, March 9-12, 1992. Department of Rural Economy, Faculty of Agriculture and Forestry, University of Alberta, 1992.

Hultkrantz, L. Travel Cost Responsiveness of Wildlife Recreation Travel. Nationalekonomiska institutionen, Umeå universitet, 1993.
Fritidsfiske -90. Fiskeristyrelsen och Statistiska centralbyrån, 1990.

Silvander, U. Betalningsvillighetsstudier för sportfiske och grundvatten i Sverige. SLU, institutionen för ekonomi, avhandlingar 2, 1991.

Styrelsen för Sverige bilden. Utländska turisternas besök i Sverige. Bilaga 3 i Naturvårdsverket, Allemansrätten och kommersen, förhandskopia 1995-06-14. (Tyvärr har dock tabellbilagorna, ur vilka uppgifterna här hämtats (i material direkt från Styrelsen för Sverige bilden) fallit bort i Naturvårdsverkets rapport. Efter den 1 juli 1995 motsvaras Styrelsen för Sverige bilden av Turistdelegationen.)

4 Sportfiske på naturens och samernas villkor

Dan Jonasson

4.1 Inledning

I dag finns en misstro hos samer mot statsmakterna som genomfört en reform vilken utökat allmänhetens möjligheter att fiska och jaga på renbeteslanden. Detta har lett till överklaganden och motsättningar mellan främst jägare och samer.

Trots att inte Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund (Sportfiskarna) verkat aktivt för att öka upplåtelseerna av fisket på renbeteslanden så ser vi positivt på att få fiska i fler fjällvatten. Som den organisation som representerar flest sportfiskare i landet känner vi samtidigt ett ansvar för att sportfisket inte ses som en miljöstörande verksamhet. Vi vill upplysa om fiskevård och sportfiska på ett sådant sätt att all rimlig hänsyn tas till renskötsel och av naturen givna förutsättningar.

För att Sportfiskarna skall acceptera inskränkningar i sportfisket begär vi dock att respektive sakföreträdare kan presentera en saklig argumentation som visar sportfiskets negativa påverkan på miljö, fiskbestånd och renskötsel. Med sikte på att förbättra våra kunskaper i dessa frågor har Sportfiskarna också påbörjat en egen konsekvensutredning för fisket ovan odlingsgränsen.

Inledningsvis tog vi kontakter med berörda parter: Länsstyrelserna i samelänen, SSR, Sportfiskeförbundets egna distrikt i samelänen och miljöorganisationer. Vi delgav vår oro över alltför "lössläppt" fiske på fjället. Vi föreslog att alla inblandade parter skulle träffas för ett seminarium där kunskaper om de biologiska förutsättningarna avseende miljövård, fiskebiologi, turism, sportfiske och renskötsel skulle inventeras. Detta seminarium skulle utgöra grunden för vår utredning om effekterna av sportfiske i fjällvatten.

I Jämtlands län hölls ett möte med representanter från länsstyrelsens miljövårds- och rennäringseenhet, två samebyar (Tännäs och Tåssåsen) och Sportfiskarna. På detta möte kom vi överens om att försöka arrangera fiskevårdsseminarier med början i Jämtlands län. På mötet redovisade länsstyrelsens rennäringseenhet den modell för fiskevård som den arbetar efter. Modellen bygger på att inte plantera ut fisk, utan begränsa fisket genom att kvotera upplåtelse och att särskilja fiskemetoder som lämpar sig för olika vatten. Den tar dessutom hänsyn till miljön och renskötseln. Vi i Sportfiskarna anser att denna syn på fiskevård stämmer väl överens med vår. Även de vid mötet närvarande samerna stödde tanken på ett seminarium. De betonade sin grundinställning att samebyarna måste få ett stort inflytande över hur vattnen på renbeteslanden förvaltas.

4.2 Seminariet om sportfisket och dess konsekvenser

Seminariet hölls i november 1994. För första gången träffades Jämtlands samebyar och Sportfiskarna. Vi lyssnade till de forskare som bedriver forskning kring fjällvattenproblematiken. Deltagarna diskuterade fiskevård, miljö och fann att de andra parterna var villiga att finna samförståndslösningar och i stort sett såg på fjällfisket med samma känsla av ansvar för fiskbestånden.

De grupparbeten som hölls utmynnande i en diskussion om upplåtelsefrågor där man var överens om att dessa måste hanteras lokalt på samebynivå för att konsekvenserna skall bli möjliga att se. Både statliga verk och regionala myndigheter behöver den sakkunskap som samer och ortsbor utgör innan man fattar beslut om utformningen av sportfisket i fjällområdena.

Fortsättningsvis är ambitionen att hålla seminarier i Norrbotten och Västerbotten. Samarbetet mellan samerna och Sportfiskarna kommer att fortsätta i former som beslutas av en gemensam arbetsgrupp. Information om förutsättningarna för fjällfiske kommer att publiceras i tidskriften Sportfiske och även skickas till andra medier.

Ett seminarium av detta slag med forskare, företrädare för organisationer, myndigheter, samer etc. visade sig kunna förvandla stridsfrågor

till sakfrågor. Genom grupparbetsdiskussioner, för att sammanföra forskningsrön och myndighetsdirektiv med geografi och människors liv, förvandlades teorierna till verklighet.

För Sportfiskarna ingår seminariet i konsekvensutredningen av sportfiskets inverkan på fjällområdet. I många sammanhang krävs det en konsekvensutredning innan det är lämpligt att börja exploatera en miljö. Denna beslutsgång kräver Sportfiskarna i andra sammanhang och vi anser att den även bör tillämpas avseende fjällen, trots att lagstiftningen synbarligen enbart gynnar Sportfiskarnas intressen.

Jag skall här redovisa konsekvensutredningens resultat så här långt.²⁶

Konsekvenser för rennäringen

Om sportfiskare börjar röra sig över nya områden kommer nya störningar att uppstå på renskötseln. I dag innebär skotertrafiken tidigare oanade möjligheter att ta sig ut i markerna. Fjällflyg har förekommit relativt länge men kan nu spridas till fler områden. Med tiden kommer också andra företeelser att dyka upp som cykling med mountainbike och fjällridning vilka möjliggör lättasam förflyttning och därmed fler risker för störning av renskötseln.

Renen är ett flockdjur. Detta gör att skrämda djur kan dra med sig en hel flock på flykt. En fiskare som råkar hamna i vägen för en renhjord kan få denna att vända och börja springa i en annan riktning. Detta gör att arbetet med att driva hjordar tar längre tid och att renen utsätts för stress. I kalvningstider är renskötseln extra känslig för

²⁶ Det följande är en sammanställning av en del av det som redovisades på seminariet. Tolkningarna är mina personliga men bygger på föredrag hållna av nedanstående personer och diskussioner med representanter från de organisationer och myndigheter som deltog i seminariet. Föredragshållarna var: Ingemar Näslund, fiskeribiolog, Kälarne; Erik Kiesow, Jordbruksverket; Johan Hammar, fiskeribiolog, Sötvattenslaboratoriet; Mattias Matsson, Kalls Sameby; Stellan Hamrin, forskningschef, Sötvattenslaboratoriet; Jan-Erik Åslund, Länsstyrelsen i Jämtlands län; Lars-Anders Baer, ordförande Svenska Samers RF; Ruben Johansson, Länsstyrelsen; Henrik Mosegaard, fiskeribiolog, Sötvattenslaboratoriet; Thomas Holmberg, Ornitologerna; Olof Johansson, samtinget och Tässåsens Sameby; C. G. Wetterhall, Naturskyddsföreningen; Edvin Rensberg, Tännäs Sameby; Jan-Olov Jönsson, Rennäringsenheten; Christian Pedersen, ordförande Sportfiskarna; Nina Ljungquist, WWF; Lennart Nyman, naturvårdsdirektör WWF; Curt Wendt, Hökensås Sportfiske.

störningar. Under kalvningen har samerna s.k. kantbevakning – de patrullerar miltals i kalvningslandens gränsområden för att hindra renhjorden från att försvinna.

Under somrarna dras renen till de bra betesmarkerna. Dessa kan ligga i anslutning till fiskevatten. En ensam fiskare är sällan någon olägenhet för rensköteln men när det ständigt fylls på med nya människor kan problem uppstå. Enligt samerna behöver renen ett visst mått av lugn och ro för att kunna tillgodogöra sig maten och för att klara sin kalv.

Samerna upplever att det är svårt att få gehör för hur känsliga renar är. Det är svårt att bevisa vilka störningar som människor åstadkommer. På grund av de stora avstånden är det exempelvis omöjligt att filma effekterna av hur folk skrämmer ren. Samerna anser även att regelverket kring fisket ej tar tillräcklig hänsyn till rensköteln.

De samer som haft möjlighet att själva styra fiskeupplåtelse hade positiva erfarenheter av detta. Man ansåg att det hade minimerat störningarna på rensköteln. Begränsningarna hade också mottagits väl av sportfiskarna, bl.a. på grund av att de fått ordentlig information om renskötsel och renens beteende.

Det är av stor vikt att ta fram och sprida information om hur man bör bete sig när det finns renar i närheten. Denna information kan fungera som tumregler för fjällvandrare och skoteråkare. Informationen bör också förklara hur rensköteln bedrivs och vilka effekter ett felaktigt uppträdande kan få.

Samerna anser att myndigheterna tolkar lagtextens "avsevärd olägenhet" på ett sätt och samebyarna på ett annat. Från myndighetshåll anser man att en total anpassning av fisket i tid och rum till rensköteln inte är realistisk att genomföra. Renen är alltför vild för att man ska kunna förutsäga i detalj hur de kommer att vandra. De menar att konsekvenserna av en sådan anpassning skulle bli bestämmelser som försvårade fiskeupplåtelse i alltför hög grad.

Konsekvenser för miljön

Skotertrafikens utveckling har snabbt fört med sig nedskräpnings- och bullerproblem i fjällvärlden. Med skoterns lastkapacitet får man med sig betydligt mer utrustning än tidigare. I dag råder nästan aldrig

tystnad kring populära upplåtna fjällvatten under vinterfiskesäsongen. Skotertrafik förekommer inom förbudsområden och utanför skoterleder. På vissa ställen kör man skoter så att underliggande mark skadas. Tvåtaktsmotorerna som går på blyad bensin är liksom båtmotorer av samma typ dessutom utsläppskällor som man ur ett nationellt perspektiv måste ta på allvar. Motorer som går på blyfri bensin är önskvärda.

Skotertrafiken har flyttat människan längre in i fjällvärlden än någonsin. Djurarter ställs inför betydligt tätare kontakter med människor. Floran utsätts för slitage. Även flygtrafik påverkar genom buller och genom att göra fjällvärlden lättillgängligare för nedskräpning och annan påverkan. Den ström av människor som passerar genom fjällvärlden kan i dag räknas i hundratusental. De leder som är mest populära är hårt slitna. Det tunna känsliga jordtacket eroderar sönder. Många gånger söker sig vandrarna vid sidan om leden för att kunna gå på fastare mark, vilket leder till ytterligare slitage. Överbetningsproblem från ren uppstår när hjordarna trängs kring mindre betesarealer eller när antalet renar ökar.

Sportfiskare följer normalt inte de stora lederna, utan har sina egna stråk till fiskevattnen. Slitage förekommer kring de populäraste och mest lättillgängliga fjällvattnen. Ett problem är nedskräpning. Skoterfisket har möjliggjort för en ny kategori människor att komma ut på fjället, som inte alla gånger har den syn på naturen som tidigare fjällbesökare hade. Man ser fjället som ett äventyrsland där skoterkörandet är den viktiga biten i upplevelsen.

Lättillgängligheten har kommit för att stanna i fjällvärlden. Vad som behöver göras är att i samråd med flyget, skoterförbund, samer och miljövärden inventera, hur flyget skall regleras, hur leder skall dras etc., för att undvika alltför omfattande exploatering. Det kommer också att krävas en väsentligt utbyggd polisiär verksamhet för att stävja lagöverträdelser.

Ett problem i Jämtlandsfjällen är den omfattande försurningen. Det finns i dag stora områden där vattnet är så surt att det är tämligen meningslöst att fiska. Man kan också säga att det finns ett antal kalkade och sura vatten vilka inte bör fiskas med hänsyn till hur svaga fiskbestånden är. En fredning av dessa vatten bör göras. Men det bör också redovisas bedömningar och utföras provfisken för att öppna fisket när kalkningen gett önskad effekt.

Konsekvenser för fiskbestånden

För att förstå konsekvenserna för fiskbestånden måste man förstå fisketryckets inverkan på antalet fiskar och på fiskstorleken och de biologiska förutsättningarna för fjälltrakternas fiskarter.

Det saknas kvantitativa mått på effekterna av sportfisketrycket på fjällvatten, liksom det saknas kvantitativa mått på sportfiskets utveckling. Det sägs idag ofta att fisket var bättre förr, men det går sällan att bevisa. Påståendet stämmer dock till eftertanke om man beaktar att fiskeeffektiviteten ökat på många sätt under de senaste 20-30 åren:

1. Kommunikationerna till fiskevattnen har utvecklats. Detta gör det möjligt för turister att snabbt ta sig till fjällen. Ett stort antal skogsbilvägar och fjällvägar har tillkommit. Det finns nu även många nya transportmedel, t.ex. skoter, motorcykel, moped, fyrhjulsdrivna terrängfordon, flygplan, motorbåtar, gummibåtar etc.
2. Fiskeutrustningarna har blivit effektivare. Särskilt nylonnätet har inneburit en revolution för fritids- och husbehovsfisket. En omfattande produktutveckling äger rum kontinuerligt när det gäller fångstredskap. Motorborrar och effektivisering av vanliga isborrar har gjort det lättare att söka upp fisken från isen. Utveckling av kläder och annan skyddsutrustning gör det bekvämare att vistas ute. Lätta båtar, trailerburna båtar, ekolods- och djupriggsutrustade båtar finns i olika utföranden. Allehanda utrustning finns för att hålla beten i vattnet på ett fångsteffektivt sätt.
3. Kunskaperna har förbättrats. Den omfattande fiskelitteraturen med detaljerade studier över fiskens beteende, effektiva fångstmetoder och bra fiskeplatser har spridit fiskekunnandet till ett stort antal människor. Det utbredda tävlingsfisket har skolat många fiskare till skickliga fångstmaskiner. Betydande fisketuristsatsningar görs av kommuner och län.

Med allt detta i minne bör man därför ställa sig frågan: om fisket var bättre förr när vi i stort sett levde i väglöst land och gick med långspö och maskburk, vad är det då som håller på att hända? Vi borde ju få mycket mer fisk i dag än man fick förr i tiden. Det kan vara så att vi kompenserar ett försämrat fiske med alltmer sofistikerad

utrustning och med alltmer långväga fisken för att lura de fiskar som finns kvar.²⁷ Dessutom har kraftverksutbyggnader och försurning minskat antalet tillgängliga strömvatten för fiske och fiskreproduktion.

De naturligt förekommande arterna av fisk i fjällvattnen är: röding, öring och lake. I gränsområdena tillkommer harr, stensimpa, elritsa, gädda, sik, mört och abborre. Dessutom har ett antal olika amerikanska laxfiskarter introducerats. På grund av omfattande utplanteringar av i stort sett alla nämnda arter så är det svårt att vara helt säker på vilka fiskarter som av egen kraft tagit sig upp i högt belägna vattendrag och vilka som människan burit med sig. Jag skall här närmare redovisa förutsättningarna för fiskevård av röding och öring.

Rödingen är vår mest kallvattenanpassade fiskart. I samband med isavsmältningen efter den senaste istiden har rödingen via olika vattendrag tagit sig upp i fjällvattnen. I konkurrenssituationer med andra arter, där dessa klarar av klimatförhållandena, har rödingen svårt att hävda sig. Utplanteringar av t.ex. sik har i många fall slagit ut rödingbestånden. Laken, gäddan och öringen har krympt rödingens utbredning men också varit gynnsam för att decimera fördrägliga bestånd. I konkurrensen med öring kan rödingen dra det längsta strået och bli dominerande i ett vatten.

För rödingbestånden i dag är livsvillkoren dessutom påverkade av andra problem som människan är upphov till. Regleringarna av vattendragen har lett till förstörda lekmöjligheter och utslagning av den viktiga strandzonen där större insekter lever. För att överleva har rödingen tvingats helt klara sig på en planktondiet. I många fall har rödingbestånden blivit mångtaliga, småväxta och svältfödda. I syfte att skapa ett bättre näringsunderlag har kräftdjur (bl.a. *mysis relicta*) utplanterats. Den omfattande utplanteringen av dessa har dock haft en negativ inverkan på många rödingbestånd. Kräftdjuren gömmer sig undan rödingen på djupt vatten men på natten söker de sig upp för att äta de djurplankton som rödingen normalt äter.

Rödingen är den populäraste pimpelfisken i Norrland, därför att den är så huggvillig under vintern och för att den har ett välsmakande

²⁷ Många sportfiskare har valt att fiska på mindre attraktiva arter av intresse för fiskeupplevelsen. På fjället gäller detta emellertid inte på grund av att där i huvudsak endast finns laxfiskarter. Det är inte orimligt att tänka sig att en anledning till lägre fångster är att fisken avlas mot att bli alltmer skygg och "rädd" för konstgjorda beten.

vackert kött. Det har varit tradition i Norrland att "kaggfiska". Man fiskade stora mängder röding som ett tillskott till hushållet. Fortfarande anser flertalet vinterfiskare att rödingen är en fisk som man bör få i stora mängder för att fiskeutflykten skall vara lyckad.

Det har bedrivits ett omfattande fiske med nät på rödingens lek-områden. Samerna som gjort detta traditionellt har haft klart för sig vilket fisketryck ett bestånd tål. I dag har man inte riktigt samma kontroll över fisket. Kanske beror det på att dagens fiskare ej är beroende av fisken för sin överlevnad. Lekfiske har också uppmuntrats som ett sätt att glesa ur bestånd med, som man har trott, svältfödd småröding. Eftersom man inte har undersökt populationerna har detta lekfiske ibland bedrivits på unga fiskar som inte varit svältfödda. Det kan också vara så att rödingen genom omfattande nätfiske avlats till att bli småvuxen.

Generellt är rödingen mycket känslig för fisketryck, speciellt nätfiske. Röding kan antingen bli stor och producera mycket ägg eller vara liten och producera ägg tidigt i livet och fler gånger. När fisken jagar rör den på sig och kan fångas i ett nät. De fiskar som fångas i ett nät är ofta de största.

Öringen uppvisar allmänt i vårt land tre olika livsstrategier, dvs. sätt att växa upp på: Havsöringen leker i rinnande sötvatten men vandrar ut i havets vatten för att äta sig stor. Insjööringen leker i rinnande vatten men väljer att växa upp i en sjö. Bäcköringen lever hela sitt liv i rinnande vatten och i de fall den lever i bäckar blir den sällan längre än ca 25 cm.

Alla i fjällen förekommande fiskarter använder sig av det strömmande vattnet, men det är öringen som är mest beroende av strömvattnet för sin existens. I samband med försurning drabbas bäckar kraftigare än sjöar. För det nykläckta öringynglet och för rommen är detta förödande och de stryker med i stort antal. Det traditionella bäckmetet pågår ohejdat i de flesta bäckar som finns i fjällvärlden. Man borde skilja på de bäckar som håller ett stationärt öringbestånd och de bäckar som fungerar som barnkammare åt sjölevande öring. I dag fiskas insjööringarnas ungar upp, många gånger i tron att det är bäcköring.

Den fiskevård som rekommenderas för strömvattnen i fjällen bygger i dag till stor del på gissningar och tumregler. Man laborerar med olika minimimått och skyddar fisken helt under lekperioden. Sällan

ställer man sig frågorna: Hur stor är produktionen? Vad är uthållig beskattning? Vilken typ av fiske lämpar sig här i relation till produktionen av fisk? Hur mycket fisk bör få tas ut?

Framtidens fiskevård bör bygga på en analys av produktionskapacitet, beståndsstruktur, lämpliga fiskemetoder och artsammansättning. Fiskevården bör snarare kallas beståndsvård. Utsättningar och utplanteringar av fisk bör undvikas, speciellt i fjällvatten.

För att kunna göra korrekta bedömningar avseende konsekvenserna för fiskbestånden måste vattnen provfiskas och fisketryckets effekter sedan följas upp med ytterligare provfisken. De bestånd som i dag upplåts för fiske vet vi alltför lite om för att kunna säga vilket sportfisketryck de tål. För att få ett beslutsunderlag för upplåtelser bör man:

- Ta fram en praktisk och enkel modell för uppföljning av fisketryckets inverkan i strömmande och stilla fjällvatten.
- Anlita provfiskare som fiskar enligt denna modell. Fisket skall kunna utföras av orsbor, provfiskare, sportfiskare och samer. Genom att använda personer som bor i anslutning till vattnen kan provfisket upprepas år från år på ett likartat sätt.

Idag ligger uppgifter som dessa på fiskerikonsulenterna vid länsstyrelsernas rennäringsenheter. De har dock alltför små ekonomiska och personella resurser för att kunna göra detta arbete på ett bra sätt.

Det är också nödvändigt att se till att de kunskaper som erhålls verkligen kommer att kunna användas i det praktiska fiskevårdsarbetet. I ett sådant arbete bör av många skäl också samerna involveras, något som man idag har nått olika långt med i de olika länen.

Det som behövs är planer för upplåtelse av sportfiske. Dessa måste förankras hos samerna. En plan skall redovisa områden som är lämpade för olika aktiviteter eller som skall fredas. Exempelvis bör planen innehålla följande uppgifter:

- husbehovsvatten för samer
- av samerna upplåtna husbehovsvatten
- kalkade områden som fredas

- områden för vinterfiske och sommarfiske
- område för flugfiske samt nät- och övrigt krokfiske
- fredningstider till skydd för renskötsel och för fiskbestånden

Lennart Nyman från WWF påpekade vid seminariet att det är hög tid att utvärdera effekterna av trädaläggning. Fiskeribiologiska erfarenheter och förnuftet säger oss att trädamodellen bör vara en bra modell för förvaltning. Traditionellt fiskade samerna på detta vis, men i dag praktiseras metoderna inte som förr i tiden. Man bör i första hand undersöka hur trädaläggningsprincipen går att anpassa till ett sportfiske.

I sitt förslag till hur trädaläggning skulle kunna fungera föreslog Nyman att varje sjö får vila 4-5 år mellan upplåtelseerna. Två modeller är tänkbara: Man kan freda ett vattensystem eller alla vatten i samma område och istället upplåta andra områden eller så kan man inom varje sådant område trädalägga vissa vatten och upplåta andra. Vad händer om ingenting görs? Sammanfattningsvis kan konsekvenserna av ett alltför okontrollerat fiske på renbetesland bli följande: De mer lättillgängliga och populära vattnen fiskas för hårt och blir ointressanta för sportfiskare. Vattendrag och sjösystem som har känsliga bestånd eller skyddsvärda bestånd hotas ur naturvårdssynpunkt. Fisket i vissa vatten leder till att man förändrar storleken på fisken, de storväxta och för sportfiskarna intressanta fiskarna plockas bort och man får en genetisk drift mot snabbare könsmogande och mindre fiskar.

Effekten av okontrollerad upplåtelse blir därför att man får ett kvalitativt dåligt fiske. Om man däremot har möjlighet att med olika metoder begränsa och fördela fisketrycket så bör det gå utmärkt att bedriva sportfiske på renbetesland.

Konsekvenserna för turism och sysselsättning

För turismen har det givetvis ett marknadsföringsvärde att visa upp den svenska fjällkedjan som ett fritt land där man med ett billigt fiskekort kan söka sig sina egna pärlor. Det gäller turistanläggningar men framför allt handel och service. Inte minst internationellt kan det

låta positivt att Sverige har Europas sista fria landområde öppet för jakt och fiske.

Det blir också enklare för fiskekortsköparen att veta vad som gäller. Några få bestämmelser minskar de praktiska problemen. Det ideala förhållandet för Sportfiskarna är att fiskekortet är billigt, enkelt att förstå, gäller överallt och går att köpa överallt. Respekten för fiskerätten, fiskevården och för behovet av intäkter till fiskevård gör att vi trots detta inte krävt billigast möjliga och största möjliga kortfiskeområden.

Men vad kan hända om man får alltför okontrollerat fiske på fjället?

En ökad tillströmning av turister sker från södra Sverige och kontinenten. Dessa kan ingenting om svensk fjällmiljö och de behöver omfattande information och guidning för att kunna tillgodogöra sig fjällvistelsen. De fiskar där de blir hänvisade och där det ser bra ut – gärna nära anläggningen de bor på. På grund av den korta säsongen har anläggningarna sällan råd att anställa fiskeguider och de man anlitar kan inte yrket fiskeguidning.

Ett problem i dag när det gäller satsningar på fiskevård för att gynna turismen är att ortsbör, närturism och specialister tar upp merparten av fisken. De vet när fisket är bra och kan anpassa sig till vådrets växlingar.

Företagsamhet och service i form av boende, mat och guidning blir svår att upprätthålla på grund av sviktande beläggning eftersom fiskestrycket blir för högt i anslutning till anläggningarna.

De fisketurister som efter några års fritt fiske besöker fjällen kan komma att uppleva sig lurade och kommer att konstatera att våra vatten är överexploaterade. Effekten blir att man åker till mer välskötta fiskeområden. I sportfiskekretsar i Sverige och i Europa kommer de svenska fjällen att få dåligt rykte.

Internationella undersökningar och sportfiskesatsningar visar att man måste reglera fisket om inte de populära fiskbestånden skall utarmas. Det enda som kan upprätthålla ett högt uttag av fisk är att ständigt pumpa in pengar i fiskutsättningsprogram. Förutom att detta kan vara fiskevårdsmässigt tveklaktigt så är det samhällsekonomiskt kostsamt och frågan är om detta på sikt gynnar turistnäringen. Man får inte tillbaks speciellt mycket per satsad krona och man cementerar en attityd bland fiskare som innebär att antalet fångade laxartade fiskar är målet med resan. Redan i dag vänder sig många turister mot att behöva fiska på odlad fisk när de kommer ut i vildmarken.

Vad som behöver göras i form av konsekvensanalyser här är t.ex. att analysera de marknadsföringsinsatser och de fiskevårdsprogram som genomförts av Domänturist och Jämtlands län i avseende att öka den anläggningsbaserade fisketurismen. Denna konsekvensanalys kan visa hur en bredt inriktad turistsatsning faller ut företagsekonomiskt.

På lokal nivå bör man involvera lokala turistföretag med att utveckla fiskevårdsarbetet. Man måste hitta modeller som ger anläggningarna en trygghet att satsa på framtiden. Upplåtna vatten måste förvaltas med fast hand oavsett om det sker genom samebyar, fiskerättsägare, turistanläggningar eller av länsstyrelsen. Turistnäringen behöver (mer än de själva inser?) ett biologiskt hållbart nyttjande för att kunna bygga upp en lönsam fisketurism. För de flesta turistanläggningar har detta betytt "egna vatten", men i samarbete med sameer, orsbor och länsstyrelse kan ett betydligt bättre "koncept" byggas upp.

Butiker, bensinstationer, postkontor etc. i Norrlands inland och fjälltrakter är i hög grad beroende av sportfisketurismen. Undersökningar kring detta har gjorts av länsstyrelsen i Jämtlands län. Här är den övervägande majoriteten av sportfiskare sådana som bor i privat boende och har bott där förut. Deras inköp är lokalt av mycket stor betydelse. De drar stora fördelar av nya upplåtelser och av fiskevårds-satsningar. De begränsar sig inte enbart till fiske med handredskap.

Om man skall klara av att bygga upp en turistfiskekvalitet i fjällen måste man begränsa uttaget av fisk. Alternativet är att man börjar att plantera ut fisk även i fjällvattnen för att upprätthålla ett högt uttag. Effekterna av detta blir fisksjukdomsspridning; genetiska bekymmer för lokala bestånd av fisk och eventuell utfiskning av dessa.

Av stor betydelse är att inte bygga upp ett sportfiske som fortsätter att kräva höga uttag och obegränsade möjligheter att fiska. Ledstjärnan måste bli att fisket inte får äventyra fjällfiskpopulationernas livskraft. Ett omfattande utbildnings- och upplysningsarbete krävs för att upplysa fiskare, fiskerättsägare och samebyar om effekterna av fisket på vår natur.

Sportfiskarna är av den uppfattningen att kvaliteten i fisket är viktigare än mängden vatten eller mängden landad fisk. Med kvalitet avses väl skötta vatten med vild och vuxen fisk bland vilka man tar sig den fisk man för dagen behöver till middag: fiske- och naturupplevelsen är måttet på kvalitet. Detta gör att man kan nyttja fjällvatten

för sportfiske. Sportfiskaren följer alltså andra etiska regler än dem som hör husbehovsfisket till.

4.3 Hur bör vi gå vidare?

Enligt min uppfattning bör nu följande göras i Jämtlands län.

Det bör bildas en fjällfiskegrupp som kan fungera som fiskevårdsplanerare och kunskapsresurs för de olika samebyarna. I gruppen bör finnas representanter så väl från samerna, Sportfiskarna, som länsstyrelsens rennäringseenhet (fiskeribiologisk kompetens) och miljövårdsenhet (miljöhänsyn). Fjällfiskegruppen bör ta fram ett underlagsmaterial för varje sameby. Gruppen bör med hjälp från respektive sameby lägga upp en nyttjandeplan för samebyn. Skötselmodellerna för fisket kräver inventeringar och provfischen. Till detta behövs särskild kompetens.

De föreslagna nyttjandeplanerna bör i nästa fas lämnas in till rennäringseenheten där fiskerikonsulenten får gå igenom materialet. Efter att ha formulerat en slutlig plan bör fjällfiskegruppen och respektive sameby erbjudas en möjlighet att yttra sig över rennäringseenhetens slutliga formulering av nyttjandeplanen. Statsmakterna bör uppvaktas om modellerna ej överensstämmer med gällande lagstiftning för att kräva de ändringar som behövs för att fiskevårdsmodellen skall vinna laga kraft.

För att kunna fungera lokalt bör ett utbildningsprogram tas fram riktat mot samebyarna. Programmet bör omfatta utbildning kring tillsynsmans uppgifter, fiskevård, miljövård samt sportfisketurism. Ett nätverk av fisketillsynsmän bör finnas lokalt förankrade. De bör finansieras med en allmän fiskevårdsavgift och med de kortintäkter som erhålles från upplåtelser.

Avslutning

Konsekvensutredningen har hittills lett fram till flera slutsatser: En ordentlig inventering av fjällfiskeresursen är nödvändig. Motsättningarna är inte oöverstigligen. Fiskevårdsarbetet måste förankras på

lokal nivå. Myndighetsmisstron kan bara brytas av myndigheter som själva tar samerna på allvar och bjuder in dem till arbetet med fisket. Sportfisket har en plats på fjället. Lagstiftningen måste ge länen och samebyarna mandat att styra upplåtelseerna i enlighet med vad naturen tål och vad renskötseln kräver. Innan man beslutar måste berörda parter ges en ordentlig chans att föra fram sina åsikter och en möjlighet att möta beslutsfattare och sakkunniga för konkreta diskussioner.

Sportfiskarna skall verka för att sportfisket på fjället sker så skoningsamt som möjligt. Det ligger i vårt eget intresse. Vi är beredda att ta de hänsyn som är rimliga för att samernas renskötsel ej skall drabbas av olägenheter. Även här kräver detta att goda sakargument och en öppen diskussion föregår beslut.

Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund vill informera om fisket på renbetesland och vi vill driva en kontaktskapande verksamhet för att sportfisket i fjällvärlden skall ske med stor hänsyn och mötas med välkomnande från samerna. Vi anser att upplåtelseerna ej får bli av den karaktären att gemene man inte får råd att sportfiska i fjällvatten. Vi anser även att ett övergripande ansvar för fiskevården bör ligga på länsstyrelsen.

Abstract

Sport fishing is a very popular recreational activity, exercised by 2 million Swedes. It is a major hobby to 800 000 residents. Close to half a million of the foreign visitors to Sweden were in 1994 fishing during their stay. Sweden offers a variety of different types of sport fishing, often in a clean and uncongested environment. The fish resources are, however, often, in particular in lakes and streams, managed much below the economic potential. Instead of developing ways to prevent over-fishing, policies has tended to:

- (1) promote free, or cheap, public access; a recent example being the decision by the Swedish parliament in 1992 to open the vulnerable fishing waters, traditionally used by the Sami people, in the mountains in the northern part of the country to the general public, and
- (2) to favour producer interests (professional fishermen) at the expense of consumer interests (recreationists) when these interests conflict, such as in the case of the natural breed Baltic salmon.

These problems are surveyed in the introductory chapter, which includes a criticism of a proposed mandatory sport fishing tax which is to be decided upon by the Swedish parliament during the autumn of 1995. It also provides some alternative policy suggestions. The second chapter is an examination by two political scientists of the debate and decision process connected to four political decisions of importance to sport fishing resource management. The third chapter discusses the potential for and problems with the development of sport fishing tourism in Sweden. The final chapter reports on the work initiated by a sport fishing association, together with the Sami communities, to find a model for supplying sport fishing opportunities in the mountains on a sustainable basis as regards fish resources and environmental impact.

Förteckning över ESO:s tidigare publicerade rapporter

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) är en kommitté (B 1981:03) under Finansdepartementet. Dess huvuduppgift är att bredda och fördjupa underlaget för budgetpolitiska och samhällsekonomiska avgöranden. En särskild uppgift är att belysa frågor om den offentliga sektorns effektivitet och produktivitet. Expertgruppen arbetar främst genom att lämna uppdrag till myndigheter, institutioner och forskare. Rapporterna publiceras i departementsserien eller i annan lämplig form.

I Ds-serien har ESO tidigare utgivit följande rapporter

1982

- Perspektiv på besparingspolitiken (Ds B 1982:3)
- Inkomstfördelningseffekter av livsmedelssubventioner (Ds B 1982:7)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken (Ds B 1982:9)
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena (Ds B 1982:10)
- Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna (Ds B 1982:11)

1983

- Staten och kommunernas expansion – några olika styrmedel (Ds Fi 1983:3)
- Enhetligt barnstöd? (Ds Fi 1983:6)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott (Ds Fi 1983:7)
- Minskad produktivitet i offentlig sektor – en studie av patent- och registreringsverket (Ds Fi 1983:18)
- Driver subventioner upp kostnader? – prisbildningseffekter av statligt stöd (Ds Fi 1983:19)
- Administrationskostnader för några transfereringar (Ds Fi 1983:22)
- Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser (Ds Fi 1983:26)
- Produktivitet i privat och offentlig tandvård (Ds Fi 1983:27)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m. (Ds Fi 1983:29)
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg (Ds Fi 1983:30)
- Administrationskostnader för våra skatter (Ds Fi 1983:32)

1984

- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster? (Ds Fi 1984:2)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation (Ds Fi 1984:3)
- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt – behov och tänkbara utformningar (Ds Fi 1984:7)
- Är subventioner effektiva? (Ds Fi 1984:8)

- Marginella expansionsstöd – ekonomiska och administrativa effekter (Ds Fi 1984:12)
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard (Ds Fi 1984:17)
- Parlamentet och statsutgifterna – hur finansmakten utövas i nio länder (Ds Fi 1984:18)
- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser – en metod att främja effektiviteten i offentlig tjänsteproduktion (Ds Fi 1984:19)

1985

- Statsskuldräntorna och ekonomin – effekter på inkomst- och förmögenhetsfördelningen samt på den samlade efterfrågan i samhället (Ds Fi 1985:2)
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960–1980 (Ds Fi 1985:3)
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom den sociala sektorn 1970–1980 (Ds Fi 1985:4)
- Transfereringar mellan den förvärvsarbete och den äldre generationen (Ds Fi 1985:5)
- Frivilligorganisationer – alternativ till den offentliga sektorn? (Ds Fi 1985:6)
- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie (Ds Fi 1985:7)
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom vägsektor (Ds Fi 1985:9)
- Skatter och arbetsutbud (Ds Fi 1985:10)
- Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst (Ds Fi 1985:11)
- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjligheter, problem och erfarenheter (Ds Fi 1985:12)

1986

- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom armén och flygvapnet (Ds Fi 1986:1)
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta beslut (Ds Fi 1986:2)
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning (Ds Fi 1986:3)
- Effekter av statsbidrag till kommuner (Ds Fi 1986:7)
- Byråkratiseringstendenser i Sverige (Ds Fi 1986:8)
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse (Ds Fi 1986:12)
- Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare (Ds Fi 1986:13)
- Kostnader och resultat i grundskolan – en jämförelse av kommuner (Ds Fi 1986:14)
- Regleringar och teknisk utveckling (Ds Fi 1986:15)
- Socialbidrag. Bidragsmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet (Ds Fi 1986:16)
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom den offentligt finansierade utbildningssektorn 1960–1980 (Ds Fi 1986:17)
- Offentliga utgifter och sysselsättning (Ds Fi 1986:29)

1987

- Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering? (Ds Fi 1987:2)
- Vågar ut ur jordbruksprisregleringen – några idéskisser (Ds Fi 1987:4)
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970–1980 (Ds Fi 1987:6)
- Produktkostnader för offentliga tjänster – med tillämpningar på kulturområdet (Ds Fi 1987:10)
- Integrering av sjukvård och sjukförsäkring (Ds Fi 1987:11)

1988

- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala barnomsorgen (Ds 1988:1)
- Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare (Ds 1988:4)
- Produktivitetsutvecklingen i kommunal barnomsorg 1981–1985 (Ds 1988:5)
- Prestationer och belöningar i offentlig förvaltning (Ds 1988:18)
- Subventioner i kritisk belysning (Ds 1988:28)
- Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheter från en besparingsteknik (Ds 1988:34)
- Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting (Ds 1988:51)
- Alternativ i jordbrukspolitiken (Ds 1988:54)
- Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion (Ds 1988:60)
- Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning (Ds 1988:68)

1989

- Hur man mäter sjukvård – exempel på kvalitets- och effektivitetsmätning (Ds 1989:4)
- Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor (Ds 1989:8)
- Beställare-utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner (Ds 1989:10)
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet (Ds 1989:23)
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige (Ds 1989:26)
- Produktivitetsmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet (Ds 1989:42)
- Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser (Ds 1989:47)
- Kommunalförmögenhetsförvaltning i förändring: citykommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö (Ds 1989:56)
- Hur ska vi få råd att bli gamla? (Ds 1989:59)
- Arbetsmarknadsförsäkringar (Ds 1989:68)

1990

- Bostadskarriären som förmögenhetsmaskin (Ds 1990:29)
- Skola? Förskola? Barnskola! (Ds 1990:31)
- Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall (Ds 1990:36)
- Sjukvårdskostnader i framtiden – vad betyder åldersfaktor? (Ds 1990:39)
- Lakemedelsförmånen (Ds 1990:81)

1991

- Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning (Ds 1991:19)
- Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor (Ds 1991:20)
- Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster (Ds 1991:26)
- Det framtida pensionssystemet – två alternativ (Ds 1991:27)
- Skogspolitik för ett nytt sekel (Ds 1993:31)
- Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården – vad blir effekterna? (Ds 1991:49)
- Ostyriga projekt – att styra och avstyra stora kommunala satsningar (Ds 1991:50)
- Marginaleffekter och tröskleffekter – barnfamiljerna och barnomsorgen (Ds 1991:66)
- SJ, Televerket och Posten – bättre som bolag? (Ds 1991:77)

1992

- Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdeskatten (Ds 1992:6)
- Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken – eller tvärtom? (Ds 1992:12)
- Växthuseffekten – slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken (Ds 1992:15)
- Fattigdomsfällor (Ds 1992:25)
- Vad vill vi med socialförsäkringarna? (Ds 1992:26)
- Statliga bidrag – motiv, kostnader, effekter? (Ds 1992:46)
- Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning (Ds 1992:83)
- Slutbudsmetoden – ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikt (Ds 1992:88)
- Kommunerna som företagsägare – aktiv koncernledning i kommunal regi (Ds 1992:111)
- Press och ekonomisk politik – tre fallstudier (Ds 1992:124)
- Statsskulden och budgetprocessen (Ds 1992:126)

1993

- Presstödet effekter – en utvärdering (Ds 1993:20)
- Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen? (Ds 1993:22)
- Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken (Ds 1993:37)
- Social Security in Sweden and Other European Countries – Three Essays (Ds 1993:51)
- Idrott åt alla? – Kartläggning och analys av idrottsstödet (Ds 1993:58)

1994

- Att rädda liv – Kostnader och effekter (Ds 1994:14)
- Varför kulturstöd? – Ekonomisk teori och svensk verklighet (Ds 1994:16)
- Kvalitets- och produktivitetsutvecklingen i sjukvården 1960–1992 (Ds 1994:22)
- Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterade produktivitetmått (Ds 1994:23)
- Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980–1992 (Ds 1994:24)
- Det offentliga stödet till partierna – Inriktning och omfattning (Ds 1994:31)
- Den svenska insolvensrätten – Några förslag till förbättringar inom konkurshandlingen m.m. (Ds 1994:37)
- Budgetunderskott och statsskuld – Hur farliga är de? (Ds 1994:38)
- Bensinskatteförändringars effekter (Ds 1994:55)
- Skolans kostnader, effektivitet och resultat – En branschstudie (Ds 1994:56)
- Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980–1992. Bilagor (Ds 1994:71)
- Valfrihet inom skolan – Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation (Ds 1994:72)
- En Social Försäkring (Ds 1994:81)
- Fördelningseffekter av offentliga tjänster (Ds 1994:86)
- Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder (Ds 1994:133)
- Skatter och socialförsäkringar över livscykeln – En simuleringsmodell (Ds 1994:135)
- En effektiv försvarspolitik? – Fredsvinst, beredskap och återtagning (Ds 1994:138)

1995

- Försvarets kostnader och produktivitet (Ds 1995:10)
- Företagsstödet – Vad kostar det egentligen? (Ds 1995:14)
- Hushållning med knappa naturresurser – Exempen allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen (Ds 1995:15)
- Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen (Ds 1995:25)

- Kostnader, produktivitet och målpuppfyllelse för Sveriges Television AB (Ds 1995:31)

I andra serier utgivna rapporter m.m.

I följande förteckning ingår dock inte de rapporter som publicerats som bilagor till långtidsutredningarna.

Tidigare publicerat

- Besparingar genom avregleringar (RRV, 1982, Dnr 1982:999)
- Vem skall betala jordbrukets rationalisering? (Statskontorets småskrifter 9, 1983)
- Inför omprövningen. Alternativ till dagens socialförsäkringar (Liber Förlag 1983)
- Statsförvaltningen behöver nya organisationsformer – förstudie (RRV, 1984, Dnr 1983:18)
- Kostnader för offentliga tjänster i Norden. KRON-projektet (Statskontoret 1983:18)
- Hur stor är den offentliga sektorn? Johan A. Lybeck (Liber Läromedel, 1984)
- Varför blev det dyrare? Kostnadsutvecklingen för statliga reformer (RRV, 1984, Dnr 1984:334)
- Erfarenheter av stora omorganisationer, styrning – genomförande (Statskontoret 1985:4)
- Erfarenheter av stora omorganisationer, tre fallstudier (Statskontoret 1985:5)
- Statlig tjänsteproduktion – produktivitetens utveckling 1960–80 (Statskontoret 1985:15)
- Långa handläggningstider i offentlig verksamhet (RRV 1985, Dnr 1984:695)
- Kvalitetssäkring – att mäta, värdera och utveckla sjukvårdens kvalitet (Spri-rapport 230, 1987)
- FoU – en resurs för utveckling av offentliga tjänster? En studie av lokalt utvecklingsarbete inom kriminalvård och barnomsorg (Statskontoret 1989:39)
- En "skattereform" för socialförsäkringar? Red. Klas Eklund (Publica, 1993)

1994

- I fädrens spår... "Den svenska infrastrukturens historiska utveckling och framtida utmaningar" Arne Kaijser (Carlssons, 1994)
- Social Security in Sweden – How to Reform the system
Engelsk sammanfattning av En social Försäkring (Ds 1994:81)

Departementsserien 1995

Kronologisk förteckning

1. Vittnen och målsägande i domstol. Ju.
 2. Pappargruppens slutrapport. S.
 3. Insättningsgaranti. Fi.
 4. EU-medlemskapet och myndigheternas föreskrifter. Supplement till Myndigheternas föreskrifter – handbok i författningsskrivning. SB.
 5. "Där man inte har något inflytande finns inget personligt ansvar". En översyn av elev- och föräldrainflytandet i skolan. U.
 6. ELMA – Åtgärder för att stärka resultatstyrningen. Fi.
 7. Kommunala författningssamlingar. Fi.
 8. Vissa tekniska frågor i den nya ellagstiftningen. N.
 9. Vissa ändringar i miljölagstiftningen till följd av EU-medlemskapet. M.
 10. Försvarets kostnader och produktivitet. Fi.
 11. En ordnad svensk spelmarknad. Fi.
 12. Kommunernas ansvar för ungdomar under 20 år. A.
 13. Kommunalt uppdragsverksamhet och kommunal samverkan om myndighetsutövning. Fi.
 14. Företagsstödet – Vad kostar det egentligen? Fi.
 15. Hushållning med knappa naturresurser – Exempen allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen. Fi.
 16. Ny konvention om bärgning. Ju.
 17. Remissmanställning. 1993 års domarutrednings betänkande (SOU 1994:99). Domaren i Sverige inför framtiden – utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete. Del A och B. Ju.
 18. Att utveckla – i ett EU-perspektiv. EU-medlemskapets betydelse för förnyelsearbete och arbetsgivarpolitik i den offentliga sektorn. Fi.
 19. The Swedish Local Government Act. Fi.
 20. Översyn av utbetalningsregler för schablonersättningen enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. A.
 21. Samsyn och alliansförmåga. Fi.
 22. Förslag till nytt bidrags- och utjämningsystem för kommuner och landsting enligt regeringens proposition 1994/95:150 – preliminära utfallsberäkningar. Fi.
 23. Främjar biståndet kvinnans ställning? (SAU). UD.
 24. Sveriges deltagande i internationella fredsfrämjande insatser. UD.
 25. Vad blev det av de enskilda alternativen? – En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen. Fi.
 26. Sjukvårdssamverkan mellan landsting. Fi.
 27. Kommunalt domstolstrots och lagtrots – ett förslag om personligt vitesansvar i mål om laglighetsprövning. Fi.
 28. Sverige i Europa och Världen. Säkerhetspolitisk rapport från försvarsberedningen våren 1995. Fö.
 29. Vissa frågor avseende allmänna egenavgifter. S.
 30. Handlingsprogram för forskning om ideell verksamhet. Förutsättningar, organisering och betydelse. C.
 31. Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB. Fi.
 32. Svensk konsumentpolitik i EU-perspektiv. C.
 33. Nya möjligheter för järnvägstrafiken. K.
 34. Remissmanställning Kyrkoberedningens slutbetänkande Staten och trossamfunden (SOU 1994:42). C.
 35. Förstärkt tillsyn över hälso- och sjukvården. S.
 36. Utvärdering av värnplikt i mobiliserings- och färdplågnadstjänst. Fö.
 37. Utveckling av kunskapscentra. Slutrapport. U.
 38. Säkrare hantering av statens skjutvapen. Fö.
 39. Den lilla samhällsdialogen. Forskning om medborgarkontakter, yrkeskompetens och kunskapsstöd i en decentraliserad förvaltning. C.
 40. Svenska som andraspråk och betygsättningen i svenska. U.
 41. Reformerat pensionssystem – lag om inkomstgrundad ålderspension, m.m. Del 1+2. S.
 42. Några frågor om sekretess. Ju.
 43. Förordning om mätning och rapportering av överförd el. N.
 44. Vårdlandsavtal mellan Sverige och International IDEA. UD.
 45. Remissmanställning över Generationsutredningens betänkande (SOU 1994:77) Tillvarons trösklar. C.
 46. Kommunala avtalspensioner. Fi.
 47. Hushållning med knappa naturresurser – Exemplet sportfiske. Fi.
-

Departementsserien 1995

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

EU-medlemskapet och myndigheternas föreskrifter. Supplement till Myndigheternas föreskrifter – handbok i författningsskrivning. [4]

Justitiedepartementet

Vittnen och målsägande i domstol. [1]
Ny konvention om bärgning. [16]
Remissammanställning. 1993 års domarutrednings betänkande (SOU 1994:99). Domaren i Sverige inför framtiden – utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete. Del A och B. [17]
Några frågor om sekretess. [42]

Utrikesdepartementet

Främjar biståndet kvinnans ställning? (SAU). [23]
Sveriges deltagande i internationella fredsfrämjande insatser. [24]
Världssavtal mellan Sverige och International IDEA. [44]

Försvarsdepartementet

Sverige i Europa och Världen. Säkerhetspolitisk rapport från försvarsberedningen våren 1995. [28]
Utvärdering av värnplik i mobiliserings- och färdplägnadstjänst. [36]
Säkrare hantering av statens skjutvapen. [38]

Socialdepartementet

Pappagruppens slutrapport. [2]
Vissa frågor avseende allmänna egenavgifter. [29]
Förstärkt tillsyn över hälso- och sjukvården. [35]
Reformerat pensionssystem – lag om inkomstgrundad ålderspension, m.m. Del 1+2 [41]

Kommunikationsdepartementet

Nya möjligheter för järnvägstrafiken. [33]

Finansdepartementet

Insättningsgaranti. [3]
ELMA – Åtgärder för att stärka resultatstyrningen. [6]
Kommunala författningssamlingar. [7]
Försvarets kostnader och produktivitet. [10]
En ordnad svensk spelmarknad. [11]
Kommunal uppdragsverksamhet och kommunal samverkan om myndighetsutövning. [13]
Företagsstödet – Vad kostar det egentligen? [14]

Hushållning med knappa naturresurser - Exemlen allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen.[15]
Att utveckla – i ett EU-perspektiv.
EU-medlemskapets betydelse för förnyelsearbete och arbetsgivarpolitik i den offentliga sektorn. [18]
The Swedish Local Government Act. [19]
Samsyn och alliansförmåga. [21]
Förslag till nytt bidrags- och utjämningssystem för kommuner och landsting enligt regeringens proposition 1994/95:150 – preliminära utfallsberäkningar. [22]
Vad blev det av de enskilda alternativen?
– En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen. [25]
Sjukvårdssamverkan mellan landsting. [26]
Kommunalt domstolstrots och lagtrots
– ett förslag om personligt vitesansvar i mål om laglighetsprövning. [27]
Kostnader, produktivitet och målluppfyllelse för Sveriges Television AB. [31]
Kommunala avtalspensioner. [46]
Hushållning med knappa naturresurser
– Exemplet sportfiske. [47]

Utbildningsdepartementet

”Där man inte har något inflytande finns inget personligt ansvar”. En översyn av elev- och föräldrainflytandet i skolan. [5]
Utveckling av kunskapscentra. Slutrapport. [37]
Svenska som andraspråk och betygssättningen i svenska. [40]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kommunernas ansvar för ungdomar under 20 år. [12]
Översyn av utbetalningsregler för schablonersättningen enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. A. [20]

Näringsdepartementet

Vissa tekniska frågor i den nya ellagstiftningen. [8]
Förordning om mätning och rapportering av överförd el. [43]

Departementsserien 1995

Systematisk förteckning

Civildepartementet

Handlingsprogram för forskning om ideell verksamhet. Förutsättningar, organisering och betydelse. [30]

Svensk konsumentpolitik i EU-perspektiv. [32]

Remissammanställning

Kyrkoberedningens slutbetänkande

Staten och trossamfunden (SOU 1994:42). [34]

Den lilla samhällsdialogen.

Forskning om medborgarkontakter, yrkeskompetens och kunskapsstöd i en decentraliserad förvaltning. [39]

Remissammanställning över

Generationsutredningens betänkande

(SOU 1994:77) Tillvarons trösklar. [45]

Miljödepartementet

Vissa ändringar i miljölagstiftningen till följd av EU-medlemskapet. [9]



FRITZES

POSTADDRESS: 10647 STOCKHOLM
FAX 08-205021, TELEFON 08-6909090

ISBN 91-38-20020-1
ISSN 0284-6012

