

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om fiske

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

Det föreslås att lagen om fiske ändras så att närings-, trafik- och miljöcentralerna ska kunna bevilja företagare inom fisketurismen tillstånd att med stöd av de allmänna fiskerättigheterna anordna sådana tillställningar inom fisketurismen i vilka högst sex fiskare deltar. Syftet med ändringen är att underlätta och förbättra verksamhetsmöjligheterna och verksamhetsförutsättningarna för företagare inom fisketurismen, så att det blir möjligt att ordna småskaliga ledda och guidade fisketurer med stöd av de allmänna fiskerättigheterna.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

MOTIVERING

1 Nuläge och föreslagna ändringar

Enligt 8 § 1 mom. i lagen om fiske (286/1982) har var och en rätt att meta och pilka samt bedriva handredskapsfiske med ett spö och ett bete. För tävlingar i mete, pilkfiske och handredskapsfiske eller andra motsvarande anordnade tillställningar ska dock tillstånd inhämtas av fiskerättsinnehavaren. Dessa bestämmelser om allmän fiskerätt har varit i kraft sedan ingången av 1997. Efter den nämnda lagändringen har fisketurismen ökat kraftigt i Finland. Vid sidan av de traditionella fiske- och turistföretagarna har det också uppkommit en ny yrkeskår, fiskeguiderna, som samarbetar med inkvarterings- och turistföretagarna på landsbygden. Även om företagarna inom fisketurismen erbjuder sina kunder alla slags fiskemetoder och fiskeformer, är efterfrågan på guidade spöfisketurer störst.

Högsta domstolen har i ett prejudikat den 11 juni 2006 (HD: 2006:70) tolkat 8 § i lagen om fiske så att handredskapsfiske som bedrivs av tre personer tillsammans med en fiskeguide var en sådan anordnad tillställning som kan jämföras med en fisketävling och

för vilket fiskeguiden borde ha inhämtat tillstånd av fiskerättsinnehavaren. Enligt högsta domstolens beslut behöver en fiskeguide fisketillstånd av fiskerättsinnehavaren när han eller hon har kunder med sig. Om samma grupp på tre personer hade varit ute och fiskat sinsemellan med stöd av den länsvisa spöfiskeavgiften, skulle det inte ha funnits något tillståndsproblem. Tillståndet behövdes eftersom gruppen fiskade från fiskeguidens båt.

Högsta domstolens tolkning försvårar åtgärderna för att utveckla landsbygdsturismen och fiskeguidernas möjligheter att idka sin näring, i synnerhet i havsområdena och vid kusten. Efter prejudikatet har det i vissa områden visat sig vara ytterst svårt för fiskeguiderna och andra turistföretagare att få tillstånd av fiskerättsinnehavarna för sin verksamhet. Speciellt problematiskt att få de tillstånd som behövs har det varit i havsområdena, där efterfrågan på tjänster inom fisketurismen är stor. Bakgrunden till tillståndsproblemet är att äganderätten till vattenområdena är så splittrad. Företagarna inom fisketurismen behöver tillräckligt stora vattenområden för att de ska kunna erbjuda sina

kunder fiske av hög kvalitet hela året. Stora tillståndsområden är också en garanti för att fisketrycket sprids över ett stort område.

Företagarnas möjligheter att få tillstånd försvåras sannolikt också av fördomar och brist på information. En del av ägarna av vattenområdena är rädda för att fiskbeståndet ska ta skada och för att störningarna ska öka till följd av fisketurismen.

Försöken att utan lagändring ordna tillstånden för tillställningar inom fisketurismen har inte gett något resultat. För vattenområdenas ägare har det utarbetats en avtalsmall för utarrendering av vattenområden för fisketurism. Avtalsmallen har dock inte gjort det lättare för företagarna inom fisketurismen att få tillstånd.

För att trygga fisketurismen som näring och för att bevara landsbygdens och kustområdenas livskraft, föreslås det att lagen om fiske ändras så att närings-, trafik- och miljöcentralerna inom sitt verksamhetsområde ska kunna bevilja företagare inom fisketurismen tillstånd för en period på högst fem år att med stöd av rätten att meta, pilka och bedriva handredskapsfiske enligt 8 § 1 mom. i lagen om fiske, dvs. med stöd av de så kallade allmänna fiskerättigheterna, anordna sådana tillställningar inom fisketurismen i vilka, utöver den person som anordnar fisket, högst sex fiskare deltar. Närings-, trafik- och miljöcentralerna ska när de fattar beslut om tillstånd beakta fiskeriekonomiska aspekter och fiskbeståndens tillstånd inom området. Det föreslås att bestämmelsen tas in i lagen om fiske genom att en ny 8 a § fogas till lagen.

Enligt propositionen ska närings-, trafik- och miljöcentralerna kunna bevilja det tillstånd som avses i propositionen för en period på högst fem år. Tidsbegränsningen är motiverad både när det gäller egendomsskyddet och möjligheten att granska behovet av tillstånd och villkoren i anslutning till det.

Det föreslås också att närings-, trafik- och miljöcentralerna får en möjlighet att för de tillstånd som avses i propositionen ställa villkor som baserar sig på fiskeriekonomiska aspekter och på fiskbeståndens tillstånd inom området. T.ex. för att skydda utrotningshotade fiskbestånd eller för att trygga verksamhetsförutsättningarna för yrkesfiske kan det vara nödvändigt att för de tillstånd som be-

viljas ange regionala fiskebegränsningar eller artspecifika kvoter för dagsfångsten. Närings-, trafik- och miljöcentralen ska av de fiskeområden som finns inom centralens verksamhetsområde årligen begära utlåtande om de omständigheter som inverkar på de fiskebegränsningar och kvoter för dagsfångsten som avses ovan. Avsikten är att närings-, trafik- och miljöcentralen ska ha aktuella uppgifter till sitt förfogande när den fattar beslut om tillstånd.

I propositionen får närings-, trafik- och miljöcentralen rätt att återkalla ett beviljat tillstånd om tillståndshavaren väsentligt bryter mot de villkor som ställts i samband med att tillståndet beviljades, och om tillståndshavaren trots anmärkning och varning från närings-, trafik- och miljöcentralen inte upphör att överträda villkoren.

Enligt förslaget ska tillståndshavaren dessutom till staten kalenderårsvis betala en spöfiskeavgift på 100 euro inom varje sådant län som avses i 88 § 2 mom. och där företagaren inom fisketurismen anordnar tillställningar inom fisketurismen.

Företagare inom fisketurismen ska alltså i fortsättningen, med stöd av de tillstånd som närings-, trafik- och miljöcentralen har beviljat, kunna genomföra sådana fisketillställningar med få deltagare där man bedriver mete, pilkfiske och handredskapsfiske enligt 8 § 1 mom. i lagen om fiske.

Däremot ska större tillställningar inom fisketurismen, fisketävlingar och andra stora fisketillställningar även i fortsättningen alltid förutsätta tillstånd av fiskerättsinnehavaren.

Den föreslagna gränsen för antalet fiskare, sex stycken, grundar sig på att verksamhet inom fisketurismen inte lönar sig utan tillräckligt stora grupper. Dessutom ryms det högst sex fiskare i de största båtar som fiskeguiderna använder.

Lagen om fiske erbjuder inte i sin nuvarande form andra lösningsalternativ för att ordna frågan om tillstånd. Fiskeområdena, som är ungefär 220 till antalet, bildar regionalt så stora vattenområdesenheter att man inom dem kan bedriva fisketurism. Delägarlagen kan enligt 64 § i lagen om fiske genom ett separat beslut överföra utfärdande av tillstånd till ett fiskeområde, men överföringar av den här typen har inte i praktiken gjorts i

sådan utsträckning att man med hjälp av det kunde minska tillståndsproblemen för företagare inom fisketurismen. Fiskeområdena är inte fiskerättsägare eller fiskerättsinnehavare och kan därför inte genom egna beslut fungera som beviljare av fisketillstånd.

Därtill ska man beakta att offentliga förvaltningsuppgifter enligt 124 § i grundlagen endast genom lag eller med stöd av lag kan överföras till andra än myndigheter, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Fiskeområdena är inte myndigheter, även om de har anvisats vissa myndighetsuppgifter. Det tillstånd som beviljas företagare inom fisketurismen anknyter till två grundläggande fri- och rättigheter, skydd av egendom och idkande av näringsverksamhet. Det är därmed fråga om en till sina konsekvenser så betydande offentlig förvaltningsuppgift att den inte kan ges till ett fiskeområde.

Med företagare inom fisketurismen avses i denna proposition sådana näringsidkare som anordnar tillställningar där mete, pilkfiske eller handredskapsfiske bedrivs.

2 Propositionens konsekvenser

2.1 Allmänt

Genom den föreslagna lagändringen tryggs förutsättningarna för fiskeguider, företagare inom fisketurismen och andra turistföretagare på landsbygden att idka sin näring, i och med att fisketillståndspolitiken blir enklare och klarare. Enligt det riksomfattande åtgärdsprogrammet för utvecklandet av fisketurismen (JSM:s publikationer 2/2008) har fisketurismen en betydande tillväxtpotential som har bromsats upp av bl.a. ett bristfälligt fisketillståndssystem. Enligt en utredning som jord- och skogsbruksministeriet låtit göra (JSM:s publikationer 3/2005) fanns det 2005 i vårt land uppskattningsvis 1200—1400 sådana företag inom landsbygdsturismen som regelbundet får inkomster av fisketurister. Antalet beräknas vara större i dag. Enligt åtgärdsprogrammet besöks Finland årligen av uppskattningsvis 200 000—300 000

turister som ägnar sig åt fiske. De använder cirka 55—80 miljoner euro i Finland, främst inom hotell- och restaurangsektorn. Därmed förbättrar den föreslagna lagändringen också förutsättningarna för serviceföretag på landsbygden att idka sin näring. De positiva inkomst- och sysselsättningseffekterna av propositionen gynnar speciellt skärgården och landsbygden, där det är ont om andra arbetstillfällen. Helhetsbedömningen är att de positiva effekter som den föreslagna ändringen har för sysselsättningen, inkomsterna från turismen och den regionala utvecklingen har en stor samhällspolitisk betydelse.

2.2 Konsekvenser för fiskerättsinnehavarnas ställning och för fiskbestånden

Ändringen bedöms inte ha några väsentliga konsekvenser för de privata fiskerättsinnehavarnas ställning eller för fiskbeståndens tillstånd. Det länsvisa spöfiskesystemet, som gav var och en rätt att fiska med ett spö, en rulle eller ett bete, har varit i kraft sedan 1997, och därmed medför lagändringen inte någon betydande ändring när det gäller användningen av vattenområdena. Den föreslagna ändringen möjliggör att man också för småskaliga tillställningar inom fisketurismen kan utnyttja den allmänna fiskerätten som alla omfattas av.

Ändringen väntas inte heller inverka på fiskbestånden, eftersom den i sig inte ökar fisketrycket och eftersom den möjliggör fisketurism på stora vattenområden. Det fisketryck som fisketurismen medför sprids därmed över ett stort område. Företagare inom fisketurismen fångar inte heller fisk för försäljning, och därför avlägsnar företagarna och deras kunder en skäligen mängd fisk ur vattnen. En säker fångst är en grundförutsättning för en långsiktig verksamhet inom fisketurismen.

När riksdagen godkände ändringen av lagen om fiske (1045/1996) förutsatte den bl.a. att landsbygdsnäringsdistrikten (de nuvarande närings-, trafik- och miljöcentralerna) och Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet tillsammans skapar ett uppföljningssystem med vars hjälp man i hela landet följer upp hur väl systemet med länsvisa spöfiskekort fungerar

och vilken inverkan systemet har på beståndet av rovfisk. Riksdagen förutsatte också en årlig rapport till riksdagens jord- och skogsbruksutskott om resultatet av uppföljningen. På basis av rapporterna kan man sammanfattningsvis konstatera att arbets- och näringscentralerna och närings-, trafik- och miljöcentralerna endast sällan har kontaktats på grund av störningar till följd av handredskapsfiske och att denna fiskeform inte ser ut att ha en negativ inverkan på beståndet av rovfisk. Enligt Vilt- och fiskeriforskningsinstitutets nyaste rapport (Läänikohtaisen viehekorttijärjestelmän vaikutukset petokalakan-toihin, 18.12.2009) har man inte observerat sådana förändringar i de undersökta havsörings-, gös- och gäddbestånden i Finska viken och Skärgårdshavet som kunde anses bero på förändringar i praxis för handredskapsfiske.

Om ett fiskbeståndets situation ändå förutsätter det, ska närings-, trafik- och miljöcentralerna av motiverade skäl kunna foga regionala fiskebegränsningar och artspecifika kvoter för dagsfångsten till de tillstånd som beviljas företagare inom fisketurismen.

2.3 Förbud mot störningar

I den gällande fiskelagstiftningen beaktas redan de störningar som eventuellt kan uppkomma till följd av fiske med stöd av 8 § i lagen om fiske. I 39 § i lagen om fiske förbjuds all sådan verksamhet som kan förorsaka ägaren eller innehavaren av en strand olägenhet eller störning. I samma paragraf konstateras det dessutom separat att mete, pilkfiske och handredskapsfiske inte får bedrivas så nära någon annans bebodda strand, brygga, badstrand, isväg eller något annat jämförbart område att det förorsakar olägenhet eller störning. Dessutom är det enligt 11 § 2 mom. i lagen om fiske möjligt att förbjuda handredskapsfiske för att förhindra överdrivna störningar.

Den föreslagna lagändringen medför inte ökade störningar för strandägarna eller för andra som har lov att använda vattendragen, eftersom propositionen inte medför någon betydande ändring när det gäller användningen av vattenområdena eller när det gäller det totala fisketrycket. Antalet fiskeguider är relativt litet i förhållande till antalet övriga

personer som fiskar med stöd av den allmänna fiskerätten enligt 8 § i lagen om fiske. Därtill garanterar närvaron av fiskeguider på fisketurerna för sin del att fisketuristerna iakttar god fiskesed och gällande föreskrifter.

2.4 Ersättningar till ägarna

När bestämmelserna om rätten till handredskapsfiske infördes förutsattes det att de medel som inflyter i form av spöfiskeavgifter intäktsförs till vattenområdenas ägare. Därigenom garanterades det att rätten till handredskapsfiske inte kränker ägarens rätt att använda sin egendom på ett normalt, skäligt och förnuftigt sätt. Propositionen grundar sig på det befintliga ersättningssystemet för ägarna. När företagare inom fisketurismen bedriver sin verksamhet med stöd av spöfiskeavgifterna betalar de företagets länsvisa spöfiskeavgifter, som föreslås i propositionen, och vid behov kundernas normala lagstadgade fiskeavgifter, dvs. fiskevårdsavgiften och den länsvisa spöfiskeavgiften, varvid de medel som inflyter i form av länsvisa spöfiskeavgifter styrs till ägarna av vattenområdena, som ersättning för användningen av fiskerätten. Även en del av de medel som inflyter i form av fiskevårdsavgifter styrs till vattenområdenas ägare.

Propositionen antas inte förorsaka ägare till vattenområden sådan olägenhet som kan leda till andra krav på ytterligare ersättningar utgående från egendomsskyddet i grundlagen, eftersom propositionen inte medför någon betydande ändring när det gäller användningen av vattenområdena, och det fisketryck som förorsakas av fisketurismen sprids över ett stort område. Propositionen behandlar vattenområdenas ägare jämlikt och den blir inte oskälig för ägarna. Ersättningssystemet anses därför garantera ägarna tillräckliga ersättningar för användningen av egendomen.

2.5 Ekonomiska konsekvenser

Propositionen väntas ha en positiv inverkan på sysselsättningen på landsbygden och på inkomsterna av turismen.

Propositionen ökar i någon mån arbetsmängden vid närings-, trafik- och miljöcentralerna, men förutsätter inte några tilläggsre-

surser. Avsikten är att kostnaderna för de uppgifter som följer av propositionen ska finansieras genom intäkter av avgifter enligt lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992).

Den spöfiskeavgift på 100 euro som företagare inom fisketurismen ska betala behandlas på samma sätt som de andra spöfiskeavgifterna. Insamlingen av avgifterna och fördelningen av de inplutna medlen medför därför inte extra arbete eller kostnader för staten. Avgiften har karaktär av ersättning till ägarna och ur statens synvinkel närmast en genomfartspost. De medel som inplutit genom avgifterna intäktsförs i statsbudgeten under moment 12.30.43 och betalas från utgiftsmoment 30.40.52.

3 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid jord- och skogsbruksministeriet. Utlåtanden om propositionen har begärts av finansministeriet, arbets- och näringsministeriet, justitieministeriet, miljöministeriet, arbets- och näringscentralerna, Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet, Landsbygdsverket, Forststyrelsen, Sametinget, Centralförbundet för Fiskerihushållning rf, Finlands Fritidsfiskares Centralorganisation rf, Suomen Ammattikalastajaliitto SAKL - Finlands Yrkesfiskarförbund FYFF ry, Centralen för turistfrämjande och Finlands Fiskeguidegeille rf. Utlåtanden gavs av sammanlagt 19 instanser. Det kom därtill 9 utlåtanden från sådana instanser av vilka utlåtande inte hade begärts. Därmed inkom sammanlagt 28 utlåtanden. Ett sammandrag över utlåtandena har gjorts. Majoriteten av de remissinstanser av vilka utlåtande begärdes, förordade utkastet till proposition och förhöll sig positivt eller neutralt till det. De instanser som framförde kritik motsatte sig inte direkt det sätt på vilket frågan om fisketillstånd för företagare inom fisketurismen ordnas. Kritiken gällde närmast tidpunkten för beredningen och den fortfarande olösta frågan om fisketillstånd för yrkesfiskare. Det efterlystes också definitioner och begränsningar i den föreslagna lagändringen. Det framfördes t.ex. önskemål om ett maximiantal för de personer som ingår i de guidade grupper som bildas med stöd av de allmänna fiskerättigheterna.

Propositionen ansågs också innebära att näringsfriheten enligt 18 § i grundlagen prioriteras framom egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen.

Det konstaterades i justitieministeriets utlåtande att det är önskvärt att innehållet i och omfattningen av rättigheterna klart framgår och att det är skäl att till lagen foga bestämmelser som gäller begränsningar av verksamheten.

Propositionen har ändrats utifrån utlåtandena, bl.a. så att det föreslås att närings-, trafik- och miljöcentralerna ska vara den myndighet som beviljar tillstånd, att tillstånden ska vara tidsbegränsade och att det ska kunna ställas villkor för dem. Verksamheten har dessutom uttryckligen kopplats till fisketurismen. Därtill har en maximistorlek för den grupp som fiskar med stöd av de allmänna fiskerättigheterna fastställts. Det förutsätts också att företagare inom fisketurismen utöver tillståndet betalar en spöfiskeavgift på 100 euro inom varje län där företagaren anordnar tillställningar inom fisketurismen. I propositionen har det också beaktats att det i lagen om fiske redan finns bestämmelser som gäller begränsningar i användningen av de allmänna fiskerättigheterna.

4 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

5 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt 15 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens egendom tryggad. Egendomsskyddet omfattar bl.a. den frihet som ägaren i regel har att använda sin egendom och ägarens rätt att ställa begränsningar och hinder för användningen av egendomen.

Förslaget har betydelse med tanke på det egendomsskydd som tryggas i 15 § i grundlagen, eftersom rätten enligt 5 § i lagen om fiske för vattenområdets ägare att på sitt vattenområde besluta om verksamheten inom fisketurismen föreslås bli begränsad. Det är dock skäl att notera att rätten att bestämma om fisket enligt 5 § i lagen om fiske till-

kommer vattenområdets ägare, om inte annat föreskrivs i den lagen. Därmed är inte den rätt att bestämma som ägaren enligt 5 § i lagen om fiske har absolut, utan det är möjligt att genom lag föreskriva om undantag från bestämmelsen.

Grundlagsutskottet har i sina tidigare utlåtanden konstaterat att grundlagen inte skyddar egendom mot alla användningsbegränsningar, och att ägarens rättigheter kan begränsas genom en lag som uppfyller de allmänna kraven på en lag med begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUB 25/1994 rd).

Kravet enligt 80 § i grundlagen på att bestämmelser ska utfärdas genom lag förutsätter att bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter ska utfärdas genom lag. I de föreslagna bestämmelserna har man genom riksdagslag, i enlighet med kravet på att bestämmelser ska utfärdas genom lag, noggrant angett innehållet i begränsningen av möjligheten att använda egendomen, dvs. rätten för företagare inom fisketurismen att utöva småskalig företagsverksamhet med stöd av den allmänna fiskerätten enligt 8 § i lagen om fiske, när närings-, trafik- och miljöcentralen har beviljat tillstånd för detta.

Innehållet i den begränsning av en grundläggande fri- och rättighet som de föreslagna bestämmelserna medför framgår mycket entydigt och exakt på lagnivå och begränsningen uppfyller därmed kravet på precision och exakt avgränsning. Företagare inom fisketurismen ska kunna få tillstånd att med stöd av de allmänna fiskerättigheterna enligt 8 § i lagen om fiske anordna sådana tillställningar inom fisketurismen i vilka högst sex fiskare deltar. De föreslagna bestämmelserna ska inte kunna leda till några andra begränsningar av möjligheten att använda egendomen och för den som tillämpar lagen ska det inte finnas någon prövningsrätt i fråga om omfattningen av begränsningen. Det ska också vara möjligt att ange begränsande villkor för tillståndet som endast på så sätt påverkar begränsningen av möjligheten för vattenområdets ägare att använda egendomen att konsekvenserna av begränsningen blir mindre. Bestämmelserna motsvarar därmed endast det faktiska begränsningsbehov som ligger till

grund för dem och är inte till karaktären öppna.

Av väsentlig betydelse med tanke på att grunden för en begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara godtagbar är grundlagsutskottets utlåtande till jord- och skogsbruksutskottet (GrUU 8/1996 rd), i vilket grundlagsutskottet har analyserat gällande 8 § 1 mom. i lagen om fiske ur statsförfattningsrättslig synvinkel. Vid bedömningen beaktade utskottet att fiskbeståndet som fritt rör sig i vattendragen enligt statsförfattningen är ett ständigt förnybart objekt med förnögenhetsvärde och att den fiskerätt som uppstår i och med att man äger ett vattenområde är ett synnerligen speciellt egendoms-
slag.

Grundlagsutskottet ansåg att det behov av att använda vattnen för rekreation som reformen av den allmänna rätten till handredskapsfiske byggde på var så betydelsefull ur samhällelig synvinkel att det med tanke på systemet med grundläggande fri- och rättigheter bildade en godtagbar grund för den begränsning av rätten att använda egendomen som bygger på den allmänna rätten till handredskapsfiske. Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande att bestämmelsen om tillståndspflicht i det dåvarande lagförslagets 8 § 1 mom. obestriddigt ska omfatta t.ex. sådana situationer där ett företag ordnar organiserat handredskapsfiske på någon annans vattenområde. För den småskaliga fisketurism som avses i denna proposition krävs det myndighetstillstånd och att en avgift som styrs som ersättning till ägaren betalas.

Vid bedömningen av att kravet på proportionalitet uppfylls fäste grundlagsutskottet särskild uppmärksamhet vid handredskapsfiskets effektivitet, det aktuella fiskbeståndets art och omfattning, fiskets effekt för vattenområdets bestående avkastning samt fiskerättsinnehavarens behov, förluster och kostnader. Vid den tidpunkt då utlåtandet skrevs fanns det egentligen inte någon sådan fiskeguideverksamhet som det nu finns och man kunde inte helt uppskatta omfattningen eller konsekvenserna av organiserat handredskapsfiske. I praktiken är det sällan så att effekterna av handredskapsfiske som sker under ledning av en företagare inom fisketurismen begränsar sig till ett vattenområde som

ägs av en ägare. Verksamheten bedrivs i synnerhet i havsområden och i stora vattendrag. Då egendomsskyddet avser fiskerätt som omfattar fiskbestånd som fritt rör sig i vattendragen, inverkar tillstånd som en fiskerättsinnehavare har beviljat också på fiskbestånden i vattenområden som ägs av andra och således på fiskerättsinnehavarnas möjligheter att använda sin egendom. Den föreslagna koncentrerings- och beviljandet av tillstånd till närings-, trafik- och miljöcentralen och de begränsningar som ska ingå i tillståndet tjänar som helhet tagen bättre fiskerättsinnehavarnas kollektiva behov att trygga ett hållbart utnyttjande av fiskbestånden i vattenområdena. Dessutom är den fisketurism som omfattas av det nya tillståndssystemet småskalig verksamhet och kan med tanke på fångstredskapets effektivitet och fångstens regelbundenhet hellre jämföras med fritidsfiske än med yrkesfiske. Den gör det lättare för nya utövare att bekanta sig med fiskeformen och som en professionellt ledd verksamhet tryggar den iakttagandet av villkoren och begränsningarna i fiskelagstiftningen bättre än självständigt handredskapsfiske.

Den föreslagna ändringen har en betydande positiv samhälls- och helhetsinverkan på sysselsättningen, inkomsterna av turismen och regionutvecklingen. Man måste ta hänsyn till denna inverkan när man överväger förutsättningarna för en begränsning av den bestämmanderätt som en ägare av ett vattenområde har. Denna inverkan är av betydelse i synnerhet vid en utvärdering av proportionaliteten i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och med tanke på att motivet för en begränsning ska vara godtagbart.

Det förslag som nu föreligger förorsakar egentligen inte, genom att småskalig fisketurism tillåts, någon för ägarna negativ förändring av fritidsfiskets natur eller av de allmänna fiskerättigheternas innehåll. Den tillståndspliktiga verksamheten ska därtill beröras av alla allmänna begränsningar som gäller handredskapsfiske, av begränsningar med stöd av lagen om fiske och av eventuella särskilda villkor för tillståndet. Enligt förslaget begränsas därmed inte egendomsskyddet märkbart mera jämfört med nuläget.

Enligt jord- och skogsbruksutskottets betänkande om 8 § 1 mom. i lagen om fiske

(JsUB 9/1996 rd) skulle, när tillstånd övervägdes, inte bara antalet deltagare utan också frågan om verksamhetens varaktighet och regelbundenhet beaktas. I denna proposition har man bara tagit ställning till antalet deltagare, eftersom propositionen möjliggör fiske så gott som överallt, varvid fisketrycket sprids över ett stort område. Med tanke på att grunden för en begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara godtagbar är det därtill väsentligt att notera att den föreslagna bestämmelsen främjar yrkesutövningen för fiskeguider och företagare inom fisketurismen och därmed också det allmänna skyldighet enligt 18 § i grundlagen att främja sysselsättningen. Propositionen bidrar sålunda till att rätten till arbete och förutsättningarna för näringsfrihet tryggas bättre än genom nuvarande praxis som bygger på tillstånd av ägaren.

Avsikten är att genom de föreslagna bestämmelserna trygga verksamhetsförutsättningarna för fisketurismen genom att i obetydlig grad öka möjligheterna att utnyttja rätten till fiske med handredskap. Enligt grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 8/1996 rd) innebar införandet av rätten till handredskapsfiske som en allmän fiskerätt att ägarens användningsrätt begränsades i samma mån som den allmänna fiskerätten på privata vattenområden ökade. Ett villkor för att det skulle vara möjligt att genom vanlig lagbestämning att rätten till handredskapsfiske är en allmän fiskerätt var att rätten begränsades i flera avseenden, och att de medel som inflyter i form av spöfiskeavgifter intäktsförs till vattenområdenas ägare. Genom dessa åtgärder kunde man garantera att rätten till handredskapsfiske inte kränker ägarens rätt att använda sin egendom på normalt, skäligt och förnuftigt sätt. Den nu föreslagna begränsningen avviker inte för ägarnas del i praktiken nämnvärt till sina konsekvenser från konsekvenserna av den begränsade rätten till handredskapsfiske mot ersättning enligt det nuvarande systemet i lagen om fiske. Det är därtill skäl att notera att den rätt att anordna småskaliga tillställningar inom fisketurismen som avses i propositionen inte följer direkt av rätten till handredskapsfiske enligt 8 § i lagen om fiske, utan det krävs dessutom ett tillstånd av närings-, trafik- och miljöcentra-

len och att de spöfiskeavgifter som avses i propositionen har betalats.

Enligt de föreslagna bestämmelserna är den tillåtna småskaliga fisketurismen därmed inte för omfattande som begränsning av möjligheten att använda egendomen i förhållande till den samhällseliga nyttan. Begränsningen är inte heller till sitt innehåll så kraftig att den kan anses göra intrång på kärnområdet av den äganderätt som ägaren till ett vattenområde innehar. De ersättningar för rätten till handredskapsfiske som betalas till ägarna är tillräckliga för att täcka den skada som eventuellt förorsakas ägarna.

Väsentliga för kravet på rättsskydd i samband med begränsningarna av egendoms-skyddet är i synnerhet bestämmelserna i lagen om fiske om sökande av ändring i närings-, trafik- och miljöcentralens beslut. En part, t.ex. en ägare av ett vattenområde, som är missnöjd med det tillstånd som en företagare inom fisketurismen har beviljats, ska med stöd av 123 § 3 mom. i lagen om fiske kunna söka ändring i beslutet genom besvär hos landsbygdsnäringsnämnden.

Eftersom det tillstånd som avses i förslaget inverkar på möjligheterna att idka näring och på möjligheterna för en ägare av ett vattenområde att använda sin egendom, anses beviljande av tillstånd innebära utövning av offentlig makt. Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det är nödvändigt för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Den möjlighet att bevilja tillstånd som föreslås i propositionen ges därför till närings-, trafik- och miljöcentralen.

Den föreslagna lagändringen innebär egentligen inte att näringsverksamheten ska bli tillståndspliktig, utan avsikten är att skapa en ny form av tillstånd vid sidan av de redan befintliga tillstånden. Det är fortfarande möjligt att bedriva fisketurism t.ex. utgående från ett tillstånd av fiskerättsinnehavaren. Men eftersom det i vissa fall inte i praktiken är möjligt att bedriva fisketurism utan det tillstånd som avses i förslaget, är det skäl att granska frågan också med avseende på en begränsning av näringsfriheten.

Grundlagsutskottet har i sina utlåtanden tagit ställning till förutsättningarna för en begränsning av näringsfriheten bl.a. när det har varit fråga om skyldigheten för en näringsidkare att ansöka om tillstånd. Grundlagsutskottet har ansett att huvudregeln enligt grundlagen är näringsfrihet, men att det i undantagsfall är möjligt att kräva tillstånd för näringsverksamhet (t.ex. GrUU 23/2000 rd). Det ska föreskrivas om tillståndsplikten i lag och lagen ska uppfylla de allmänna villkoren för en lag som inskränker en grundläggande fri- eller rättighet.

I fråga om innehållet i regleringen har utskottet ansett att det är viktigt att bestämmelserna om förutsättningarna för tillstånd och tillståndets längd formuleras så att myndigheternas åtgärder i tillräckligt hög grad kan förutses. I detta hänseende spelar det också en roll i vilken mån myndigheternas befogenheter bestäms utifrån s.k. bunden prövning eller lämplighetsprövning (t.ex. GrUU 24/2000 rd). I förslaget anges de omständigheter som myndigheterna ska beakta när ett beslut om tillstånd fattas.

Ett återkallande av ett tillstånd som beviljats en företagare inom fisketurismen är en avgörande fråga ur näringsverksamhetens synvinkel. Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att ett återkallande av ett tillstånd är en myndighetsåtgärd som ingriper kraftfullare i individens rättsliga ställning än avslag på en ansökan om tillstånd. Grundlagsutskottet har ansett det nödvändigt att binda möjligheten att återta tillståndet vid allvarliga eller väsentliga förseelser eller försummelser och vid att eventuella anmärkningar och varningar till tillståndshavaren inte har lett till en korrigering av bristerna (t.ex. GrUU 8/2006 rd). I de föreslagna bestämmelserna är ett återkallande av tillstånd bundet till sådant väsentligt missbruk som grundlagsutskottet förutsätter. Därtill ska man också i detta sammanhang notera att även om närings-, trafik- och miljöcentralens tillstånd återkallas är det inte fråga om ett fullständig återkallande av rätten att idka näring.

Det är också skäl att granska den föreslagna lagändringen med tanke på den jämlikhet som tryggas i 6 § i grundlagen. Den föreslagna lagändringen främjar jämlikheten mellan medborgarna, eftersom de tack vare den

ska kunna utnyttja de allmänna fiskerättigheterna på samma villkor oberoende av om det sker under ledning av en professionell guide eller utan att den som tillhandahåller tjänsterna är närvarande. Enligt den rådande lagstiftningen får de allmänna fiskerättigheterna utnyttjas av alla andra personer och grupper som bedriver småskaligt fiske än de kunder som företagare inom fisketurismen har.

På ovan anförda grunder kan man anse att den föreslagna ändringen i fråga om begränsningarna av egendomsskyddet uppfyller de allmänna förutsättningarna för en be-

gränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna och att ändringen inte står i strid med 15 § i grundlagen. På ovan anförda grunder anses det att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom lagförslaget hänför sig till grundlagen, är det önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande inhämtas om propositionen.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om ändring av lagen om fiske

I enlighet med riksdagens beslut fogas till lagen om fiske (286/1982) en ny 8 a § som följer:

8 a §

För att trygga verksamhetsförutsättningarna för fisketurismen kan närings-, trafik- och miljöcentralen på skriftlig ansökan bevilja företagare inom fisketurismen tillstånd för en period på högst fem år att inom centralens verksamhetsområde anordna sådana tillställningar inom fisketurismen i vilka högst sex fiskare åt gången deltar och där det bedrivs mete, pilkfiske eller handredskapsfiske enligt 8 § 1 mom.

Närings-, trafik- och miljöcentralen kan i tillståndet ställa upp regionala fiskebegränsningar eller bestämma kvoter för dagsfångsten, om fiskeriekonomiska synpunkter eller fiskbeståndens tillstånd inom området förutsätter detta. Närings-, trafik- och miljöcentralen ska av de fiskeområden som finns inom centralens verksamhetsområde årligen begära utlåtande om de omständigheter som inver-

kar på uppställandet av regionala fiskebegränsningar och bestämmande av kvoter för dagsfångsten.

Närings-, trafik- och miljöcentralen kan återkalla ett tillstånd om tillståndshavaren bryter mot villkoren i tillståndet och om tillståndshavaren trots anmärkning och varning från närings-, trafik- och miljöcentralen inte upphör att bryta mot villkoren.

Efter att ha fått det tillstånd som avses i 1 mom. ska företagaren inom fisketurismen kalenderårsvis till staten betala en spöfiskeavgift på 100 euro inom varje sådant län som avses i 88 § 2 mom. och där företagaren anordnar tillställningar inom fisketurismen.

—————
Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 2 december 2011

—————
Republikens President

TARJA HALONEN

Jord- och skogsbruksminister *Jari Koskinen*

*Bilaga
Parallelltext*

Lag

om ändring av lagen om fiske

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till lagen om fiske (286/1982) en ny 8 a § som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §

Utöver vad 6 § 1 mom. och 7 § 1 mom. stadgar om fiske inom ett allmänt vattenområde, har var och en rätt att meta och pilka samt bedriva handredskapsfiske med ett spö, en rulle och ett bete, trollingfiske dock med ytterligare ett viktdrag eller en paravan, även inom ett annat vattenområde, med undantag för forsar och strömdrag i lax- eller sikförande vattendrag samt sådana vattenområden inom vilka fiske med stöd av något annat stadgande är förbjudet. För tävlingar i mete, pilkfiske och handredskapsfiske eller andra motsvarande anordnade tillställningar skall också tillstånd av fiskerättsinnehavaren inhämtas.

Den som inte endast tillfälligt är bosatt i kommunen får bedriva fångst av siklöja, nors, strömming och vassbuk med nät i havet också inom ett sådant vattenområde i kommunen som inte hör till ett allmänt vattenområde och som ligger i yttre skärgården eller gränsar mot en öppen fjärd. Ligger ett sådant vattenområde inom byarågång får den som inte endast tillfälligt är bosatt i byn också bedriva krokfiske där, dock inte med långrev.

Vad ovan är stadgat om vattenområden inom byarågång gäller även skiftade vattenområden.

Fiske som avses i denna paragraf får inte bedrivas så, att sådant fiske som fiskevattnets ägare eller arrendator bedriver på sedvanliga notvarp eller storryssjeplatser hindras eller störs.

8 a §

För att trygga verksamhetsförutsättningarna för fisketurismen kan närings-, trafik- och miljöcentralen på skriftlig ansökan bevilja företagare inom fisketurismen tillstånd för en period på högst fem år att inom centralens verksamhetsområde anordna sådana tillställningar inom fisketurismen i vilka högst sex fiskare åt gången deltar och där det bedrivs mete, pilkfiske eller handredskapsfiske enligt 8 § 1 mom.

Närings-, trafik- och miljöcentralen kan i tillståndet ställa upp regionala fiskebegränsningar eller bestämma kvoter för dagsfångsten, om fiskeriekonomiska synpunkter eller fiskbeståndens tillstånd inom området förutsätter detta. Närings-, trafik- och miljöcentralen ska av de fiskeområden som finns inom centralens verksamhetsområde årligen begära utlåtande om de omständigheter som inverkar på uppställandet av regionala fiskebegränsningar och bestämmande av kvoter för dagsfångsten.

Närings-, trafik- och miljöcentralen kan återkalla ett tillstånd om tillståndshavaren bryter mot villkoren i tillståndet och om tillståndshavaren trots anmärkning och varning från närings-, trafik- och miljöcentralen inte upphör att bryta mot villkoren.

Efter att ha fått det tillstånd som avses i 1 mom. ska företagaren inom fisketurismen kalenderårsvis till staten betala en spöfiskeavgift på 100 euro inom varje sådant län som avses i 88 § 2 mom. och där företagaren anordnar tillställningar inom fisketurismen.

Denna lag träder i kraft den 20 .