

Regeringens proposition

2008/09:169



Överlåtbara fiskerättigheter

Prop.
2008/09:169

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 19 mars 2009

Maud Olofsson

Eskil Erlandsson
(Jordbruksdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en lag om överlåtbara fiskerättigheter i syfte att främja fartygsstrukturen i det pelagiska yrkesfisket. De överlåtbara fiskerättigheterna ska avse fiske efter sill, skarpsill, makrill, taggmakrill, blåvitling och tobis.

Av den del av den nationella fiskekvoten som görs tillgänglig för pelagiskt fiske genom individuella kvoter, får Fiskeriverket för yrkesfiskare med fartygstillstånd bestämma en överlåtbar andel (fiskerättigheter). Andelens storlek ska fastställas av Fiskeriverket med ledning av omfattningen av yrkesfiskarens tidigare fiske under en referensperiod.

Fiskerättigheter får överlåtas till en annan yrkesfiskare med fartygstillstånd, om överlåtelsen inte motverkar syftet med lagen. Fiskeriverket ska godkänna överlåtelseerna.

För att motverka en alltför stor ägarkoncentration begränsas en yrkesfiskares högsta innehav av fiskerättigheter.

En överlåtbar fiskerättighet ska vara tidsbegränsad och ska gälla för en tid av tio år. Fiskeriverket ska kunna besluta att rättigheterna dras in eller begränsas om innehavarens fartygstillstånd återkallas eller begränsas.

Beslut angående överlåtbara fiskerättigheter enligt lagen ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2009.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om överlåtbara fiskerättigheter	4
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Bakgrund och nuvarande förhållanden	7
4.1	Den pelagiska fiskeflottan behöver strukturanpassas	7
4.2	Gällande regler	8
4.3	Strukturåtgärder beträffande fiskeflottan	11
4.4	Fiskeföretag	12
5	Regeringens förslag till ny lag om överlåtbara fiskerättigheter	14
5.1	Ny lag om överlåtbara fiskerättigheter	14
5.2	Vad ska krävas för att fiskerättigheterna ska kunna överlätas?	20
5.3	Fiskerättigheternas giltighetstid m.m.	23
5.4	Bemyndigande	29
5.5	Överklagande	30
6	Övriga rättsliga frågor	31
6.1	Pantsättning, utmätning och konkurs	31
6.2	Övergång till dödsbo m.m.	33
6.3	Sekretessfrågor	34
6.4	Skattefrågor	35
7	Konsekvensbeskrivning	37
8	Författningskommentar	38
8.1	Förslag till lag om överlåtbara fiskerättigheter	38
Bilaga 1	Sammanfattning av Fiskeriverkets rapport den 30 maj 2007 angående ändrad reglering av det pelagiska fisket	42
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna (Fiskeriverkets rapport den 30 maj 2007)	45
Bilaga 3	Sammanfattning av promemorian Överlåtbara fiskerättigheter (Ds 2008:45)	46
Bilaga 4	Promemorians förslag till lag om överlåtbara fiskerättigheter	47
Bilaga 5	Förteckning över remissinstanserna (Ds 2008:45)	49
Bilaga 6	Lagrådsremissens lagförslag	50
Bilaga 7	Lagrådets yttrande	52
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 mars 2009	55
	Rättsdatablad	56

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2008/09:169

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om överlåtbara fiskerättigheter.

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag syftar till att främja att fartygsstrukturen i den svenska fiskeflottan i det yrkesmässiga pelagiska fisket medverkar till att bevara fiskeresurserna och ett i övrigt ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänsenande hållbart fiske.

2 § I denna lag betyder

1. *pelagiskt fiske*: fiske efter någon av arterna sill, skarpsill, makrill, taggmakrill, blåvitling och tobis,
2. *fartygstillstånd*: särskilt tillstånd för användning av fiskefartyg som beslutas enligt föreskrifter som meddelats med stöd av bemyndigande i 21 § andra stycket fiskelagen (1993:787), och
3. *nationell fiskekvot*: den kvot som i fråga om fiske är tillgänglig för fördelning till svenska fartyg enligt EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Fiskerättigheter

3 § Av den del av den nationella fiskekvoten som görs tillgänglig för pelagiskt fiske genom individuella kvoter, får Fiskeriverket för yrkesfiskare med fartygstillstånd bestämma en överlåtbar andel (fiskerättigheter). Andelens storlek ska fastställas med ledning av omfattningen av yrkesfiskarens tidigare fiske under en referensperiod.

Överlåtelse av fiskerättigheter

4 § Fiskerättigheter får överlätas till en annan yrkesfiskare med fartygstillstånd, om överlåtelsen inte motverkar syftet med lagen.

Överlåtelsen ska godkännas av Fiskeriverket.

Fiskeriverket ska i sitt beslut om godkännande fastställa parternas innehav av fiskerättigheter.

5 § En yrkesfiskare får ha fiskerättigheter för högst två fartyg samtidigt.

En yrkesfiskares innehav av fiskerättigheter får motsvara högst tio procent av den del av den nationella fiskekvoten som görs tillgänglig för pelagiskt fiske genom individuella kvoter.

Om det finns särskilda skäl, får Fiskeriverket godkänna en överlåtelse trots att yrkesfiskaren efter förvärvet har ett större innehav av fiskerättigheter än vad som är tillåtet enligt första och andra styckena.

6 § Fiskerättigheter gäller i tio år från dagen för Fiskeriverkets beslut om att fastställa fiskerättigheterna.

Fiskerättigheter som fastställs i ett beslut om att godkänna en överlåtelse gäller endast under den tid som återstår av de ursprungliga fiskerättigheternas giltighetstid.

7 § Fiskeriverket får besluta att dra in eller begränsa fiskerättigheter om innehavarens fartygstillstånd har återkallats eller begränsats.

8 § Fiskerättigheter som har dragits in får tilldelas en annan yrkesfiskare med fartygstillstånd. Sådana fiskerättigheter gäller under den tid som återstår av de ursprungliga fiskerättigheternas giltighetstid.

Bemyndigande

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. hur fiskerättigheterna ska beräknas, och
2. grunderna för fördelningen av indragna fiskerättigheter.

Överklagande

10 § Fiskeriverkets beslut enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2009.

Fiskeriverkets skrivelser

Fiskeriverket föreslog i en skrivelse till regeringen den 5 oktober 2005 om reglering av det pelagiska fisket ett system med årsvis individuella fiskemöjligheter som skulle vara överförbara mellan fartygstillståndshavare inom det pelagiska fisket, dvs. i detta sammanhang fiske efter arterna sill, skarpsill, makrill, blåvitling och tobis. Förslaget skulle skapa förutsättningar för en nödvändig strukturomvandling inom fiskeflottan.

Regeringen uppdrog den 22 februari 2007 åt Fiskeriverket att vidareutveckla och komplettera förslaget om överförbara fiskemöjligheter inom det pelagiska fisket. Fiskeriverket redovisade i en rapport den 30 maj 2007 uppdraget till regeringen. En sammanfattning av rapporten återfinns i *bilaga 1*. Rapporten har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning över remissyttrandena finns tillgänglig i Jordbruksdepartementet (dnr Jo2007/1917).

Promemoria med förslag om överlåtbara fiskerättigheter

Inom Jordbruksdepartementet har det utarbetats en promemoria, Överlåtbara fiskerättigheter (Ds 2008:45), som behandlar de legala förutsättningarna för överlåtbarhet. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 3*. Promemorians lagförslag redovisas i *bilaga 4*.

Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5*. En sammanställning över remissyttrandena finns tillgänglig i Jordbruksdepartementet (dnr Jo2008/1825).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 12 februari 2009 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 6*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 7*. Lagrådet har föreslagit vissa justeringar i 1–3 §§ i lagtexten. Regeringen har i propositionen följt Lagrådets förslag i dessa delar. Synpunkterna behandlas i avsnitt 5.1 och i författningskommentaren. Lagrådet har även ifrågasatt om lagrådsremissens förslag om att fiskerättigheter ska kunna dras in eller begränsas utan ersättning till innehavaren kan anses utgöra ett legitimt ingrepp i innehavarens egendom och näringsfrihet som är förenligt med 2 kap. 18 och 20 §§ regeringsformen samt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Enligt Lagrådet kan en indragning eller begränsning av beviljade fiskerättigheter, som sedan tilldelas en annan fiskare, jämföras med ett sådant förfogande som avses i 2 kap. 18 §. Lagrådet har därför hävdats att den föreskrift i lagrådsremissen, som innebär att fiskerättigheterna ska kunna dras in utan att ersättning utgår, knappast är förenlig med grundlagsbestämmelsen. Regeringen redovisar i propositionen en annan uppfattning än Lagrådet i denna del. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 5.3.

4.1 Den pelagiska fiskeflottan behöver strukturanpassas

Med pelagiskt fiske avses fiske efter någon av arterna sill, skarpsill, makrill, taggmakrill, blåvitling och tobis.

Den pelagiska fiskeflottan består av ett åttiotal fartyg. Beståndssituationen bedöms inte vara kritisk för de aktuella fiskslagen men en alltför stor flottkapacitet i förhållande till tillgängligt fångstutrymme har bidragit till att lönsamheten varit otillfredsställande under flera år.

Sedan 1995 har lönsamheten i det pelagiska fisket minskat. Efter 2004 som var ett mycket dåligt år för det pelagiska fisket har det dock skett en viss förbättring. Systemet med individuella fiskekvoter som infördes 2007 har bidragit till förbättringen. För pelagiska trålare större än 24 meter minskade landningsvärdet från 553 mkr till 448 mkr mellan 1998 och 2007. Under samma tidsperiod minskade antalet fartyg och antalet anställda med närmare en femtedel. Förädlingsvärdet för de pelagiska trålarna minskade under perioden med 72 procent. Förädlingsvärdet per 1 000 kilowatt minskade från 5 mkr till 3,4 mkr medan förädlingsvärdet per fartyg ökade från 4,1 mkr till 4,5 mkr.

För pelagiska fartyg mindre än 24 meter är försämringen inte lika kraftig men ändå markant. Landningsvärdet har, med vissa variationer mellan åren, minskat något från 1998. Däremot har kostnaderna stigit med minskad lönsamhet som följd. Under den aktuella perioden sjönk antalet fartyg och anställda med ca 30 procent och förädlingsvärdet halverades i det närmaste. Förädlingsvärdet per 1 000 kilowatt har minskat något, från 2,3 mkr till 2,0 mkr. Förädlingsvärdet per fartyg har däremot ökat något, från 0,4 mkr 1998 till 0,5 mkr 2007.

Fiskeriverket beslutade under 2007 att införa s.k. årsransoner för respektive fartyg i den pelagiska fiskeflottan. Detta har skapat bättre förutsättningar för fiskeföretagen att planera sin verksamhet över året. Åtgärden möjliggör en mer lönsam verksamhet genom att fiskeföretagen själva kan avgöra när fisket ska bedrivas inom ramarna för det individuella fångstutrymmet. Det innebär en förlängd fiskesäsong och mer förutsägbara inkomster. Även beredningsindustrin får härigenom bättre möjligheter att planera mottagning och produktion över tid. Även avsättningen av kustkvoter för småskaligt fiske har haft positiv inverkan på situationen i Östersjön.

Såväl Sveriges Fiskares Riksförbund (SFR) som Sveriges Pelagiska Producentorganisation (SPPO) har i skrivelser till Fiskeriverket påtalat behovet av ett nytt system för det pelagiska fisket. Både SFR och SPPO anser att det råder en överkapacitet inom det pelagiska fartygssegmentet och att fiskeföretagen trots ökade kvoter har lönsamhetsproblem.

Allmänt om den gemensamma fiskeripolitiken

EU:s gemensamma fiskeripolitik (GFP) sätter ramar för uttag av vissa kvoterade fiskarter medan bl.a. kust- och inlandsfisket, fritidsfisket och fiskevården i huvudsak regleras nationellt. Lagstiftningen på fiskeområdet består i stor utsträckning av EG-rättsliga bestämmelser, vilka antingen är direkt tillämpliga eller har införlivats i svensk rätt. Bestämmelserna innehåller bl.a. krav på tillstånd, registrering och en omfattande anmälnings- och rapporteringskyldighet.

Enligt grundförordningen för den gemensamma fiskeripolitiken, rådets förordning (EG) nr 2371/2002 av den 20 december 2002 om bevarande och hållbart nyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken (EGT L 358, 31.12.2002, s. 59, Celex 32002R2371) ska bl.a. fleråriga återhämtningsplaner och förvaltningsplaner upprättas för att återställa respektive bibehålla fiskebestånden inom biologiskt säkra gränser. Fiskeflottans kapacitet ska begränsas genom att referensnivåer fastställs fr.o.m. 2003. Det ekonomiska stödet till fiskeflottan ska begränsas, och fr.o.m. 2004 upphörde allt stöd till byggande av nya fiskefartyg och för export av fartyg till tredje land.

De för Sverige tillgängliga fångstmängderna av olika fiskarter anges i EG-förordningar. För 2009 anges fångstmängderna för Västerhavet i rådets förordning (EG) nr 43/2009 av den 16 januari 2009 om fastställande för 2009 av fiskemöjligheter och därmed förbundna villkor för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i gemenskapens vatten och, för gemenskapens fartyg, i andra vatten där fångstbegränsningar krävs (EUT L 22, 26.1.2009, s. 1, Celex 32009R0043) och för Östersjön i rådets förordning (EG) nr 1322/2008 av den 28 november 2008 om fastställande för 2009 av fiskemöjligheter och därmed förbundna villkor för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i Östersjön (EUT L 345, 23.12.2008, s. 1, Celex 32008R1322). I bilaga I till förordningarna anges de maximala fångstmängderna eller kvoterna som får fångas av gemenskapsfartyg fördelat på medlemsstat, fiskslag och fångstområde.

Gemenskapsfartyg definieras i artikel 3 d i rådets förordning (EG) nr 2371/2002 som varje fiskefartyg som för en medlemsstats flagg och är registrerat i gemenskapen. I artikel 20.3 i samma förordning anges vidare att varje medlemsstat ska, för de fartyg som för deras flagg, i enlighet med gemenskapsrätten, besluta om vilken metod som ska användas för att fördela de fiskemöjligheter som har tilldelats den medlemsstaten.

Yrkesfiskelicens och fartygstillstånd

De nationella bestämmelserna om fiske finns i fiskelagen (1993:787) och i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen (fiskeförordningen). Dessa bestämmelser kompletteras av Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS).

Med yrkesmässigt fiske avses enligt 6 § fiskelagen fiske som bedrivs med stöd av *yrkesfiskelicens* enligt 30 § samma lag. Enligt den senare paragrafen får yrkesfiskelicens beviljas den för vars försörjning fisket är

av väsentlig betydelse, om fisket har anknytning till svensk fiskerinäring. Licensen får avse visst fiske och får beviljas för viss tid. När en fråga om licens prövas första gången ska tillgången på fisk beaktas. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om villkoret angående anknytningen till svensk fiskerinäring.

Enligt 2 kap. 19 § fiskeförordningen prövar Fiskeriverket frågor om yrkesfiskelicens. I bestämmelsen anges exempel på omständigheter som visar att fisket har sådan anknytning till svensk fiskerinäring som krävs. Det handlar om att en viss del av fångsten måste landas i Sverige och att en viss del av fiskefärderna ska utgå från svensk hamn samt att ett visst antal av deltagarna i fisket ska vara bosatta i landet.

För att få nyttja för Sverige tillgängliga fångstmängder krävs sedan 1994 förutom yrkesfiskelicens även ett *fartygstillstånd*. Fartygstillstånd är en sådan fiskelicens som enligt artikel 1 i rådets förordning (EG) nr 3690/93 av den 20 december 1993 om ett gemenskapssystem för fastställande av bestämmelser om vilka uppgifter som minst måste ingå i fiskelicenser (EGT L 341, 31.12.1993, s. 93, Celex 31993R3690), krävs för att fiskefartyg i gemenskapen ska få fånga, förvara ombord, lasta om eller landa fisk.

I proposition 1993/94:158 Vissa fiskeripolitiska frågor anförde regeringen att innehav av yrkesfiskelicens skulle vara en grundläggande förutsättning för att få fartygstillstånd och att hänsyn skulle tas till om det finns tillräckligt med fisk av det slag som den sökande avsåg att fiska. I 21 § andra stycket fiskelagen bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om krav på särskilt tillstånd för användning av fartyg för yrkesmässigt fiske. Bemyndigandet har i 2 kap. 20 § fiskeförordningen vidarebefordrats till Fiskeriverket.

Fiskeriverket har i föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område meddelat bestämmelser om såväl yrkesfiskelicens, fartygstillstånd och kompletterande fartygstillstånd. Förutsättningarna för att bevilja fartygstillstånd är i huvudsak att fartyget ska vara registrerat i Sjöfartsverkets fartygsregister och ha en reell anknytning till Sverige. Vidare ska tillståndshavaren vara en fiskare med personlig yrkesfiskelicens. Befälhavaren ska vid varje fisketillfälle vara en fiskare med samma typ av licens. Oftast är tillståndshavaren och befälhavaren en och samma person. De kompletterande fartygstillstånden, som grundar sig på ett bemyndigande i 19 § fiskelagen om att meddela föreskrifter för fiskevården och fiskets bedrivande, omfattar bl.a. krav på särskilda tillstånd för sådant fiske som enligt gemenslagsstiftningen kräver särskilt tillstånd. Särskilt tillstånd fordras bl.a. för fiske efter sill, skarpsill, makrill, blåvitling och tobis. Fiske efter dessa arter, dvs. pelagiskt fiske fördelas av Fiskeriverket genom individuella kvoter till fartygstillståndshavare.

Andra begränsningar av tillträdet till fisket

För att bidra till att fiskbestånden nyttjas på ett hållbart sätt finns utöver kraven på yrkesfiskelicens och fartygstillstånd även andra begränsningar

av tillträdet till fiske. Dessa kan vara en följd både av den gemensamma fiskeripolitiken och av nationell lagstiftning. Enligt det nämnda bemyndigandet i 19 § fiskelagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter för fiskevården och fiskets bedrivande som förbjuder eller begränsar bl.a.

- fisket med avseende på vilken fisk som får fångas,
- användningen av fiskefartyg, fiskemetoder eller fiskeredskap,
- fiske inom vissa områden eller för vissa ändamål.

Bemyndigandet har i 2 kap. 7 § fiskeförordningen vidarebefordrats till Fiskeriverket.

För att begränsa fisketrycket på torsk genom ökad kapacitet inom den del av flottan som bedriver detta fiske, ställer gemenskapen krav på särskilt tillstånd för fiske med torskfångande redskap i både Västerhavet och Östersjön. Endast fartyg som under en viss referensperiod bedrivit sådant fiske kan erhålla tillstånd. Tillstånd kan även medges för andra fartyg under förutsättning att torskfiske med motsvarande kapacitet, mätt i kilowatt, förhindras i det reglerade området.

Som följd av att resursläget för ett antal kommersiellt intressanta arter bedömts vara otillfredsställande, har under senare år tillträdet till vissa fisken begränsats genom nationella föreskrifter. Det gäller bl.a. fiske efter ål, trålfiske inriktat mot siklöja i Bottenviken samt räkfiske i Gullmarsfjorden.

Ransonsystem

För att om möjligt säkerställa leveranser av fisk under hela året till beredningsindustri och konsumenter har Fiskeriverket reglerat ett antal fisken genom s.k. ransonsystem. Det innebär att den maximala fångstmängden som får landas per ransoneringsperiod begränsas beroende på fartygets storlek. Ransoner infördes 1995 för torskfisket i Östersjön och tillämpades också för sill och skarpsill i Östersjön samt för sill i Skagerrak och Kattegatt under perioden 2002–2006. Liknande system administreras av Sveriges Fiskares Riksförbund för en del andra fiskbestånd i Västerhavet.

För torskfisket avser ransonen en veckas fiske medan tvåveckorsransoner tidigare tillämpades i det pelagiska fisket. Under de perioder som ett fartyg används för fiske inom ramen för ett ransonsystem får det endast i begränsad omfattning användas för fiske av andra arter.

Genom att justera storleken på ransonerna kan fångsttakten påverkas och fiskestopp tidigt under året undvikas. Samtidigt begränsas fiskeföretagens möjligheter att anpassa sitt fiske efter marknadens efterfrågan och prisvariationer.

Årsransoner

Fiskeriverket införde 2003 årsransoner för fiske av sill i Nordsjön. Den svenska kvoten av sill är i detta område förhållandevis liten och kvoten hade vid några tillfällen överskridits. Genom att fördela kvoten på fartygsnivå placerades ansvaret för ett eventuellt överfiske tydligare hos de berörda fiskeföretagen och möjliggjorde åtgärder mot dem som bidra-

git till ett överskridande. Sedan systemet infördes har inte något överfiske konstaterats för denna kvot. Fördelningen baserades på historiskt fiske. Den årliga tilldelningen meddelas fartygstillståndshavaren genom ett särskilt tillstånd av vilket framgår vilken kvantitet som maximalt får landas under året av det berörda fartyget.

Inför 2004 fördelades även de svenska kvoterna av sill i Norska havet och av makrill på liknande sätt och under 2006 fördelades även blåvitling på liknande sätt. År 2007 infördes årsransoner också för fisket av sill och skarpsill i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön. Det innebär att årsransoner tillämpas för sammanlagt tio kvoter. Samtliga fördelningar grundas på historiskt fiske.

Särskilda åtgärder har vidtagits för att gynna de fiskeföretag som är baserade i Östersjön. Vissa kvantiteter av sill och skarpsill, för 2007 och 2008 ca 15 000 ton per år, har avsatts för att ge en extra tilldelning av fångstutrymme till de fartyg med vilka fiske endast bedrivs i Östersjön och som endast landar sin fångst i östersjöhamnar. Fördelningen av den regionala kvoten görs årligen och grundas inte på historiskt fiske utan ska kunna användas för mer riktade insatser. Särskilda åtgärder har också vidtagits för att stärka det regionalt baserade fisket i Bottenhavet och Bottenviken samtidigt som möjligheten för västbaserade fiskeföretag att expandera sin verksamhet i detta område kraftigt har begränsats.

Särskilda kustkvoter har avsatts i Skagerrak/Kattegatt och i Östersjön för fiske med passiva redskap, med mindre vadredskap samt för trålfiske med fartyg under 12 meter. De kvantiteter som har avsatts för kustfiske ska garantera att detta fiske ska kunna fortsätta utan begränsningar och att möjligheter till nyetablering inom detta segment finns.

För att motverka att fisketrycket ökar inom andra fisken som en följd av årsransonssystemet får fartyg för vilka särskilda tillstånd för pelagiskt fiske utfärdats inte användas i annat fiske. Ett mindre antal fartyg har dock traditionellt nyttjats för ett kombinerat fiske efter både pelagiska arter och t.ex. torsk. Dessa fartyg har fått tillstånd att fortsätta med detta kombinationsfiske i en utsträckning som motsvarar det tidigare bedrivna fisket.

4.3 Strukturåtgärder beträffande fiskeflottan

In- och utförsel av fartygskapacitet

Sedan 2003 förvaltar EU:s medlemsstater inträden och utträden i fiskeflottan. Ny fartygskapacitet ska alltid kompenseras av ett tillbakadragande av minst motsvarande kapacitet. Undantag kan göras för kapacitetsökningar av fartygens tonnage på grund av förbättringar av säkerhet, arbetsförhållanden, hygien och produktkvalitet ombord under förutsättning att åtgärderna inte ökar fartygets fångstmöjligheter.

En annan central regel är att kapacitet som lämnar fiskeflottan genom skrotning med offentligt stöd inte får ersättas. Skrotning reducerar medlemsstaternas kapacitet från referensnivåer som finns fastställda av kommissionen. Medlemsstaternas kapacitetstak för fiskeflottan och in- och utträde uttrycks i måtten kilowatt och bruttoton. Medlemsstaterna är

skyldiga att föra register över fiskefartygen och utvecklingen av kapaciteten. De svenska kapacitetstaken regleras genom fartygstillstånd.

Kravet att ny fartygskapacitet alltid ska kompenseras av ett tillbakadragande av minst motsvarande kapacitet har i praktiken skapat en marknad för fartygskapacitet i den svenska fiskeflottan och en handel med kilowatt och bruttoton mellan fartygstillståndshavare. Införsel av ny fartygskapacitet i fiskeflottan har kunnat ske genom köp av kapacitet som sedan förts ut ur flottan genom skrotning, export eller användning för andra ändamål än fiske.

Stöd för skrotning av fartyg

EU lämnar under vissa villkor stöd för skrotning av fiskefartyg. 2007 inleddes en ny stödperiod med bl.a. nya regler. Stöd får endast lämnas om skrotningen följer av en plan som grundar sig på en återhämtningsplan eller liknande som har antagits av EU. När ett fartyg skrotas makuleras de särskilda tillstånd till fiske som har beviljats för fiske med fartyget. Detsamma gäller fartygets kapacitet i form av kilowatt och bruttoton som därmed inte kan överlåtas till en annan fartygsägare. För närvarande omfattas inte något av de för svenskt fiske tillgängliga pelagiska bestånden av någon återhämtningsplan.

4.4 Fiskeföretag

Hur fiskeverksamheten organiseras

Med ”fiskeföretag” avses i allmänhet det sätt som fysiska eller juridiska personer med tillgång till fiskefartyg har valt att utöva verksamheten. Fiskeföretag kan förekomma i olika juridiska former: aktiebolag, handelsbolag, enskilda firmor, enkla bolag och partrederier. Ensamma fiskare som bedriver fiske med eget fartyg har ofta en enskild firma.

En och samma fiskeverksamhet bedrivs ofta av två bolag av vilka det ena av tradition har utgjort ett enkelt bolag (fiskelaget) och det andra ett partrederi eller annat bolag (båtlaget) som äger och tillhandahåller fartyget. Ett fiskelag kan bestå under en kortare eller längre tid och innehålla en växlande personkrets. Ett enkelt bolag utgör därför en lämplig företagsform.

Ett enkelt bolag är inte en juridisk person. Bolaget taxeras inte för sin inkomst. Inkomster och kostnader hänförs i stället till respektive delägare och beskattningen sker enligt reglerna för enskild näringsverksamhet om delägaren är fysisk person och enligt reglerna för en juridisk persons näringsverksamhet om delägaren är ett aktiebolag.

Om flera överenskommit att under delat ansvar gemensamt driva sjöfart med eget fartyg föreligger ett s.k. partrederi. Ett partrederi är inte en juridisk person och inkomsterna beskattas hos respektive redare. Delägarna ansvarar för bolagets förpliktelser i förhållande till sin andel i fartyget.

Ett fiskelag kan dela på fångsten genom s.k. båtlotter mellan andelsägare av fartyget och s.k. manslotter mellan dem som har del av fångsten

utan att äga någon del av fartyget. Bakom båtlotterna förekommer olika bolagsformer. Prop. 2008/09:169

Beskattnings i näringsverksamhet eller tjänst?

Näringsverksamhet är en förvärvsverksamhet som bedrivs yrkesmässigt och självständigt. Självständighetskriteriet är i regel det som avgör om en inkomst ska hänföras till tjänst eller näringsverksamhet.

I näringsverksamhet betalar den skattskyldige själv sociala avgifter och svarar för inbetalning av preliminär skatt. Vid tjänst är det arbetsgivaren som ska betala sociala avgifter och göra preliminärskatteavdrag.

Inkomst av fiske hänförs av hävd och i praxis i normalfallet till inkomst av näringsverksamhet. I proposition 1974:115 Förslag till lag angående yrkesfiskares rätt till avdrag för ökade levnadskostnader anfördes (s. 3) att både yrkesfiskare som ägde båt och de fiskare som inte hade båt var att betrakta som egna företagare. Att det inte förelåg anställningsförhållande berodde på det speciella lottsystem efter vilket inkomsten fördelas mellan fiskarna i ett fiskelag.

Allt fler aktiebolag har bildats inom fiskerinäringen. En del aktiebolag har betraktat utbetald manslott som inkomst av tjänst, betalat sociala avgifter och dessutom utbetalat traktamente enligt de regler som gäller för inkomst av tjänst.

Kammarrätten i Jönköping har i ett avgörande i december 1988 i mål nr 2666-1988 funnit att utbetald manslott från aktiebolag är att anse som inkomst av näringsverksamhet. Skälet var bl.a. fiskarnas speciella lottsystem, att anställningsavtal inte förekom och att fiskaren inte var garanterad någon ersättning.

Fiske som näringsverksamhet hos enskilda respektive juridiska personer

Fysiska personer ska betala kommunal och statlig inkomstskatt på inkomster i inkomstlagen tjänst och näringsverksamhet. All inkomst av näringsverksamhet utgörs av en enda näringsverksamhet.

En fiskare kan t.ex. ha en eller flera manslotter på olika fartyg, båtlott och manslott på samma fartyg eller båtlott och manslott på samma fartyg och ytterligare manslott på annat fartyg, etc. Verksamheten utgör i samtliga fall en näringsverksamhet.

Kvittning mellan olika verksamhetsgrenar, där en går med överskott och en annan går med underskott, sker automatiskt inom näringsverksamheten. Inkomst från handelsbolag utgör dock egen näringsverksamhet.

För enskilda näringsidkare varierar skattesatsen beroende på den enskilde individens kommunalskatt och övriga inkomster mellan 43–70 procent inklusive egenavgifter.

En person som är verksam i sitt egna aktiebolag uppfyller i regel inte kravet på självständighet och inkomster beskattas i inkomstlagen tjänst, såvida det inte är fråga om utdelning, då beskattningen sker i inkomstlagen kapital.

Aktiebolagsformen gör det möjligt för flera personer att driva verksamhet utan att behöva svara för bolagets förpliktelser.

Om inkomster och utgifter avseende fiske har tagits in i ett aktiebolags räkenskaper och där behandlats som bolagets inkomster respektive utgifter, anses bolaget bedriva fisket.

Juridiska personer ska betala statlig inkomstskatt på inkomster i inkomstslaget näringsverksamhet. Alla inkomster hänförs till inkomstslaget näringsverksamhet, vilket är en viktig skillnad jämfört med fysiska personer. För juridiska personer är fr.o.m. den 1 januari 2009 den statliga inkomstskatten 26,3 procent av den beskattningsbara inkomsten. Den gamla skattesatsen 28 procent gäller för beskattningsår som har påbörjats före detta datum.

5 Regeringens förslag till ny lag om överlåtbara fiskerättigheter

5.1 Ny lag om överlåtbara fiskerättigheter

Regeringens förslag: En ny lag om överlåtbara fiskerättigheter införs från och med den 1 augusti 2009. Lagen innebär att individuella fiskekvoter som tilldelas yrkesfiskare med fartygstillstånd ska kunna överlåtas till en annan yrkesfiskare med fartygstillstånd i syfte att främja fartygsstrukturen i den svenska fiskeflottan. Systemet med överlåtbara fiskerättigheter ska omfatta det pelagiska fisket, dvs. fiske efter sill, skarpsill, makrill, taggmakrill, blåvitling och tobis.

Den överlåtbara andelen ska bestämmas som en andel av den del av den nationella fiskekvoten som görs tillgänglig för pelagiskt fiske genom individuella kvoter. Andelens storlek ska fastställas med ledning av yrkesfiskarens tidigare fiske under en referensperiod.

Fiskeriverkets förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Fiskeriverket använder dock begreppet ”fiskemöjligheter”. Reglering av överlåtbarheten ska enligt Fiskeriverket finnas i verkets föreskrifter med stöd av ett utvidgat bemyndigande i fiskeförordningen.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser är positiva till Fiskeriverkets förslag. Frågan om behovet av en reglering i lag berörs inte särskilt. Inte heller kommenteras begreppet ”fiskemöjligheter” särskilt.

Promemorians förslag och bedömning: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser är positiva till promemorians förslag. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Länsstyrelsen i Hallands län* tillstyrker promemorians förslag. Detsamma gäller *Sveriges Fiskares Riksförbund*, *Blekingefiskarnas ek. förening*, *Swedish Pelagic Group (SPG)* och *Sveriges Pelagiska Producentorganisation (SPPO)* som anser att överlåtbara fiskerättigheter kan underlätta en önskvärd strukturanpassning av fiskeflottan och bidra till en långsiktigt hållbar utveckling inom det pelagiska fisket. *Statens jordbruksverk* och *Verket för näringslivsutveckling NUTEK* anser också att överlåtbara fiskerättigheter kan underlätta en önskvärd strukturanpassning av fiskeflottan. Inte

heller *Ekonomistyrningsverket* har något att erinra mot förslaget. *Länsstyrelsen i Gotlands län* tillstyrker förslaget men efterlyser en analys av hur förändringen bidrar till långsiktigt hållbara bestånd av de aktuella arterna. Uttalanden i EU om möjligheten till marknadsanpassade lösningar av tillträdet till fisket befaras innebära att ägandet av fiskerättigheterna flyttas utomlands. *Länsstyrelsen i Skåne län* tillstyrker likaledes promemorians förslag men betonar vikten av att undanröja risken för alltför stor ägarkoncentration, regional obalans och utländskt ägande. *Länsstyrelsen i Blekinge län* och *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anser att det är tveksamt om underlaget är tillräckligt för ett ställningstagande. Det är endast i den rörliga pelagiska flottan med hemmahamnar i Göteborgsområdet som det finns överkapacitet. Det saknas en beskrivning av värdet av att bevara och utveckla regionala fisken efter pelagiska arter och en diskussion om hur regionala mål för fiskenäringens utveckling bör vägas in i en nationell målbeskrivning för pelagiskt fiske. *Kustbevakningen* har inte något att erinra mot lagförslaget men efterfrågar en djupare analys av hur förändringen kommer att påverka den svenska flottkapaciteten med de förutsättningar som råder här. Även *Livsmedelsökonomiska institutet (SLI)* efterfrågar en sådan analys. *Uppsala universitet, juridiska fakulteten*, har inte något att anmärka på i den juridiska delen vad gäller det lagliga stödet för förslaget i såväl EG-rätten som i regeringsformen men anser att det är oklart på vilket sätt som överlåtbarheten leder till minskat fisketryck. *Världsnaturfonden (WWF)* framhåller att en minskning av antalet båtar inte automatiskt leder till ett balanserat uttag av fisk. *Naturvårdsverket*, *Havsmiljöinstitutet* och *Swedish Pelagic Group (SPG)* delar uppfattningen om att det krävs kompletterande lagstiftning. *Länsstyrelsen i Skåne län* anser att fiskerättighet är en bättre benämning än fiskemöjlighet. *Hovrätten för Västra Sverige* anser att det inte tillräckligt tydligt framgår vilken typ av egendom som en fiskerättighet utgör. *Varbergs tingsrätt* befarar att uttrycket fiskerättighet kan leda tankarna till en fiskerätt som är knuten till en fastighet, dvs. den civilrättsliga regleringen av vem som får fiska. Tingsrätten anser att det finns skäl att överväga t.ex. ”fångsträttigheter till fisk”. *Havsmiljöinstitutet* anser att termen ”fiskerättighet” är olämplig eftersom det inte finns någon klart definierad ursprunglig rätt till levande resurser i havet. En mer ändamålsenlig benämning är ”individuell fiskekvot”. Även Fiskeriverkets ursprungliga förslag ”fiskemöjlighet” är att föredra.

Skälen för regeringens förslag

Överlåtbara fiskerättigheter kan bidra till en strukturanpassning

Den sjunkande lönsamheten inom den pelagiska fiskeflottan visar på behovet av en strukturanpassning av flottan. Det pelagiska fisket är i hög grad utsatt för internationell konkurrens. Svårigheterna avser i första hand marknaden och möjligheterna att avsätta fisken i hård internationell konkurrens med fiskeföretag i bl.a. Danmark och Norge. Den svenska pelagiska fiskeflottan har få möjligheter att öka sina fångster i Nordsjön och är i hög grad beroende av fisket i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön. För att kunna konkurrera krävs därför att kostnaderna sänks och att såväl

enskilda fartygs fångstmöjligheter som förutsägbarheten i systemet ökar. Beräkningar från såväl Fiskeriverket som näringsens organisationer pekar på att kapaciteten i den pelagiska flottan för att kunna nå internationell konkurrenskraft måste i det närmaste halveras.

Skrotningsbidrag inom ramen för de EU-finansierade strukturprogrammen har inte varit tillräckligt för att åstadkomma nödvändig omstrukturering. Fiskeriverket har genomfört särskilda skrotningskampanjer med förhöjda premier i syfte att reducera överkapaciteten i delar av fiskeflottan. De nivåer som regelverket medgett har dock inte varit tillräckliga för att fartygsägare ska kunna lämna fisket skuldfria eller avveckla verksamheten på ett ekonomiskt godtagbart sätt. Sammanfattningsvis finns det ett behov av ytterligare åtgärder för att komma till rätta med överkapaciteten inom den pelagiska fiskeflottan.

Fiskeflottans storlek är ett problem i hela EG och det finns ett allmänt behov i hela gemenskapen att reducera flottans kapacitet. Individuella överlåtbara fiskerättigheter finns t.ex. i Danmark, Norge, Estland och Nederländerna. Utformningen av systemen och effekterna varierar mellan länderna. Erfarenheterna är i allmänhet positiva. Utvärderingar som genomförts i Danmark och Norge visar att flottkapaciteten har reducerats påtagligt efter införandet av systemen. I Danmark uppges också att investeringarna i modernare fartyg och uppgradering av existerande fartyg har ökat. Enligt holländska myndigheter har deras system bl.a. bidragit till att inte några kvoter har överskridits under de senaste 15 åren. En viss ägarkoncentration har kunnat konstateras i samtliga länder, men inte i sådan omfattning att det har bedömts medföra problem.

Regeringen anser att ett system med överlåtbarhet baserad på frivillighet kan förväntas ge positiva incitament för en omstrukturering genom marknadsmekanismer av den pelagiska fartygsflottan. Vissa fiskeföretag kommer att utöka sitt fångstutrymme för att förbättra lönsamheten, medan andra fiskeföretag kommer att avveckla fiskefartyg. Den förväntade effekten är färre fartyg som utnyttjar fiskeresurserna effektivare.

Den svenska fiskenäringen har medverkat i utarbetandet av Fiskeriverkets förslag om att införa ett system för handel med fiskerättigheter och näringen är engagerad för att reformen ska genomföras. Det finns enligt vår mening all anledning att anta att lagstiftningen kommer att få effekt på fiskeflottans struktur. Den nuvarande obalansen mellan fiskemöjligheterna och flottkapaciteten innebär att fiskeföretagen endast delvis kan utnyttja fartygens kapacitet. Att fiskerättigheter kan köpas och säljas bidrar till att fartygens kapacitet utnyttjas bättre och att lönsamheten i kvarvarande fiskeföretag förbättras. Samtidigt kan kapacitet föras ut från flottan genom att fiskare som så önskar kan sälja sina fiskerättigheter och avveckla sin verksamhet på ett ekonomiskt godtagbart sätt. Regeringen anser därför att en lagstiftning om överlåtbara fiskerättigheter bör införas.

Som framgått gäller enligt fiskelagen att en yrkesfiskare, dvs. en fysisk person, med stöd av ett av Fiskeriverket utfärdat fartygstillstånd kan fiska på den för Sverige tillgängliga fiskekvoten. En juridisk person kan inte få fartygstillstånd. Enligt vår mening bör utgångspunkten vara att även överlåtbara fiskerättigheter endast ska kunna tilldelas och förvärvas av yrkesfiskare med fartygstillstånd. Vi återkommer till frågan i avsnitt 5.2.

Länsstyrelsen i Skåne län betonar vikten av att undanröja risken för alltför stor ägarkoncentration, regional obalans och utländskt ägande. Länsstyrelserna i *Blekinge län* och *Gävleborgs län* saknar en beskrivning av värdet av att bevara och utveckla regionala fisken efter pelagiska arter och en diskussion om hur regionala mål för fiskenäringens utveckling bör vägas in i en nationell målbeskrivning för pelagiskt fiske.

Regeringen instämmer i synen på att en alltför stor ägarkoncentration liksom bristande regional balans bör motverkas. En balanserad struktur i enlighet med artikel 11.1 i rådets förordning av den 20 december 2002 (EG) nr 2371/2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken bör eftersträvas. Det är därför viktigt att endast en del av den för Sverige tillgängliga kvoten för pelagiskt fiske fördelas med överlåtbarhet så att Fiskeriverket även framdeles kommer att ha goda möjligheter att tillgodose regionala och småskaliga fiskeintressen. En begränsning bör också införas för det antal pelagiska tillstånd liksom den andel av de fördelade pelagiska kvoterna som kan innehas av en person. Vi återkommer till detta i avsnitt 5.2.

Strukturanpassningen kan bidra till ett hållbart fiske

I rådets förordning (EG) nr 2371/2002 av den 20 december 2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken åläggs medlemsstaterna en skyldighet att vidta de åtgärder som behövs för politikens genomförande. I artikel 3 definieras begreppet hållbart utnyttjande som utnyttjande av ett bestånd på ett sådant sätt att det framtida utnyttjandet av beståndet inte kommer att hotas och inte får en negativ inverkan på de marina ekosystemen. Av artikel 11.1 framgår att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att anpassa fiskekapaciteten för sina flottor så att en stabil och varaktig balans uppnås mellan fiskekapacitet och fiskemöjligheter. Enligt artikel 20.3 slutligen ska medlemsstaterna besluta om vilken metod som ska användas för att fördela de fiskemöjligheter som tilldelats dem.

Regeringen anser att införandet av överlåtbara fiskerättigheter ska ses som ett steg för att förbättra situationen i fiskenäringen. I detta ligger att förslaget också ska främja ett balanserat utnyttjande av fiskbestånden. Överförbarheten syftar till att underlätta en reduktion av fiskekapaciteten, vilket ska bidra till att trycket på fiskeresurserna minskar. Det ger goda förutsättningar för ett ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbart fiske.

Länsstyrelsen i Gotlands län och *Uppsala universitet, juridiska fakulteten* anser att det är oklart på vilket sätt överlåtbarheten innebär att fisket kommer att reduceras. *Världsnaturfonden (WWF)* framhåller att en minskning av antalet båtar inte automatiskt leder till ett balanserat uttag av fisk.

Enligt regeringens mening finns det en tydlig koppling mellan en reduktion av fiskekapaciteten och ett minskat tryck på fiskeresurserna. De aktuella fiskena kommer även i fortsättningen att regleras genom bl.a. den nationella kvoten. Antalet företag som nyttjar den svenska nationella kvoten kan genom ett system med överlåtbarhet förväntas bli färre och lönsammare. Detta innebär att incitamenten att överskrida gällande regel-

verk för att öka lönsamheten, eller för att över huvud taget nå lönsamhet i fiskeverksamheten, kan förväntas minska.

En reduktion av kapacitet i den pelagiska flottan skulle kunna innebära att kapacitet överförs till andra fisken. Genom att huvuddelen av de fartyg som erhållit pelagiskt tillstånd inte längre får användas för annat fiske bör den risken ha minimerats. Fartyg som traditionellt bedriver ett kombinationsfiske har fortfarande möjlighet att fiska andra arter. I systemet med årsransoner begränsas dock möjligheten för kombinationsfartygen att öka sitt fiske efter andra arter genom att den fiskeansträngning som får användas i dessa fisken baseras på tidigare bedrivet fiske. Det betyder alltså att risken för att kapacitet överförs till andra fisken är liten.

Rätten till fiskeresurserna

Rätten att förfoga över de för Sverige tillgängliga fångstmängderna i EG:s vatten tillkommer staten genom Fiskeriverket. För att få nyttja de tillgängliga fångstmängderna krävs att Fiskeriverket förutom yrkesfiske-licens utfärdar även ett tillstånd för användning av fartyg för yrkesmässigt fiske, dvs. ett fartygstillstånd. Härutöver kan tillträdet till fisket begränsas genom andra tillståndskrav enligt den gemensamma fiskeripolitiken eller nationell lagstiftning för att fiskbestånden ska nyttjas på ett hållbart sätt. Sådana begränsningar kan t.ex. innebära att fiske får ske endast med ett visst fartyg i ett särskilt område. Den rätt till fiskeresurserna som den enskilde fiskaren har enligt nuvarande regelverk kan enligt vår mening beskrivas som en nyttjanderätt eller förfoganderätt som kommer till uttryck genom ett offentligt tillstånd. Den nu föreslagna ordningen innebär att rätten till fiskeresurserna kan omsättas och därmed ge en intäkt till yrkesfiskaren.

Fiskeriverket har i sitt förslag använt begreppet ”fiskemöjligheter” som en definition på den rätt som ursprungligen förvärfvas och som sedermera kan vara föremål för överlåtelse med eller utan ersättning. I promemorian görs bedömningen att begreppet ”fiskerättigheter” är lämpligare för att karakterisera en rättighet som representerar ett ekonomiskt värde och som dessutom kan vara föremål för rättighetshavarens dispositioner utan inslag av vare sig tvång eller liknande påverkan beträffande överlåtelsen.

Regeringen anser till skillnad från *Hovrätten för Västra Sverige* att det i det här sammanhanget räcker att konstatera att yrkesfiskarna ges en form av nyttjanderätt till de fiskeresurser som tillkommer den svenska staten att fördela. Begreppet ”fångsträttigheter till fisk” som *Varbergs tingsrätt* föreslår har enligt vår mening en närmast identisk valör med begreppet ”fiskerättighet”. Vi anser att ”fiskerättighet” i det här sammanhanget knappast kan misstolkas för en fastighetsanknuten fiskerätt. *Havsmiljöinstitutet* anser att det inte finns någon klart definierad rätt till resurserna i havet och att ordet rättighet därför är olämpligt. En individuell fiskekvot som tilldelas en fiskare är enligt vår mening tillräckligt klart definierad, den har som framhållits ett betydande ekonomiskt värde samtidigt som den genom den föreslagna överlåtbarheten kan bli föremål för innehavarens dispositioner. Det finns därför enligt vår mening skäl att tala om en rättighet även om någon ovillkorlig rätt till fiske inte kan sägas föreligga. Vi ansluter oss således till promemorians bedömning att

uttrycket ”fiskerättighet” bör användas för att beskriva den individuella överlåtbara fiskekvot som en yrkesfiskare med fartystillstånd tilldelas av Fiskeriverket.

Prop. 2008/09:169

Lagreglering av överlåtbarheten

I 19 § fiskelagen finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter bl.a. om fiskets bedrivande som förbjuder eller begränsar fisket. Bemyndigandet har överlåtits vidare till Fiskeriverket. Föreskriftsrätten rörande fiskets bedrivande infördes 2003, efter en framställning av Fiskeriverket. Verket pekade i det sammanhanget på att den gemensamma fiskeripolitiken innebär krav på medlemsstaterna att vidta också andra åtgärder än sådana som är direkt hänförliga till fiskevården och att de åtgärder som åsyftas närmast är nationella föreskrifter som syftar till en hushållning med fiskeresurserna till gagn för konsumenterna och för beredningsindustrin. Vidare pekades bl.a. på möjligheten att genom sådana regler för fisket tidsmässigt jämma ut landningarna för fisk. Slutligen framhölls också behovet av att fisket delas upp genom individuell kvotfördelning eller att det sker inom vissa bestämda områden. I propositionen uttalades att vad Fiskeriverket hade anfört utgjorde tillräckligt starka skäl för att vidga fiskelagens bemyndigande till att gälla också föreskrifter om fiskets bedrivande. Samtidigt konstaterades att detta ställningstagande självfallet inte innebär annat än att strävan fortfarande ska vara att så långt som möjligt begränsa regelverket (prop. 2002/03:41 s.13 f).

Det nu redovisade visar att man vid den tidpunkt då bemyndigandet lämnades inte förutsåg att föreskriftsrätten skulle innefatta bestämmelser om fiskekvoters överlåtbarhet. Det är därför redan av den anledningen befogat med ett ställningsstagande från riksdagens sida.

En reglering om överlåtbarhet innebär att en enskild tillerkänns en rättighet som kan göras gällande mot en annan enskild. Det grundläggande fiskerättsliga regelverket i övrigt är alltigenom offentligt rättsligt medan en sådan reglering snarare ligger nära det civilrättsliga området. Av 8 kap. 2 § regeringsformen (RF) följer att föreskrifter om enskildas personliga ställning samt om deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes ska meddelas genom lag.

Sammanfattningsvis gör regeringen bedömningen att de nya reglerna bör ges i lag.

Frågan uppkommer därefter om reglerna bör tas in i fiskelagen eller om de bör komma till uttryck i en särskild lag. Fiskelagstiftningen är för närvarande föremål för en övergripande översyn genom Utredningen (Jo 2007:03) om en ny fiskelagstiftning. Enligt direktiven (dir. 2007:125) ska utredningen bl.a. utarbeta en ny fiskevårdslag. Uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2009. Med hänsyn till detta framstår det som mest ändamålsenligt att reglerna om överlåtbarhet i vart fall tills vidare tas in i en särskild lag.

Utgångspunkten är att den föreslagna lagen endast bör innehålla bestämmelser som reglerar frågor med anknytning till de individuella fiskekvoternas överlåtbarhet. De grundläggande bestämmelserna om särskilda tillstånd till fiske och individuella fiskekvoter bör även i fortsättningen meddelas med stöd av fiskelagen.

Det är den omständigheten att en individuell fiskekvot kan omsättas på en marknad som medför att den individuella fiskekvoten får status av en rättighet. Fiskerättigheterna är alltså till sin natur något annat än den rätt till fiske som i dag följer av Fiskeriverkets tillstånd. Det bör därför av lagtexten framgå att Fiskeriverket kan tilldela yrkesfiskare sådana överlåtbara rättigheter. *Lagrådet* har föreslagit att detta lagtekniskt formuleras så att av den del av den nationella fiskekvoten som görs tillgänglig för pelagiskt fiske genom individuella kvoter, får Fiskeriverket för yrkesfiskare med fartygstillstånd bestämma en överlåtbar andel (fiskerättigheter). Regeringen har följt *Lagrådets* förslag.

Den nya ordningen innebär att Fiskeriverket i fortsättningen dels på samma sätt som i dag kommer att kunna ge yrkesfiskare tillstånd att fiska med ett visst fartyg inom ett visst område, dels kommer att vid tillståndsgivningen kunna tilldela yrkesfiskaren en individuell fiskekvot som är överlåtbar.

För att säkerställa att delar av den svenska kvoten kan avsättas för att gynna det kustnära, småskaliga fisket i s.k. kustkvoter eller för att ta regionala hänsyn bör det tydliggöras att fiskerättigheter endast kan grundas på den delen av den svenska kvoten som fördelas på fartygsnivå. Det bör ankomma på Fiskeriverket att fastställa andelens storlek med ledning av tidigare fiske under en referensperiod. I enlighet med vad *Lagrådet* anfört anser regeringen att det inte av lagtexten behöver framgå att den överlåtbara andelen ska uttryckas i procent, utan detta kan regleras i verkställighetsföreskrifter.

Fiskeriverket bör meddela närmare föreskrifter om hur tilldelningen av fiskerättigheter ska gå till och beräkningen av fiskerättigheternas storlek. Sådana föreskrifter kan t.ex. avse krav på ansökan eller hur referensperioden ska beräknas. Vi återkommer till frågan om bemyndiganden i avsnitt 5.4.

Det bör också av lagen framgå att syftet är att främja fartygsstrukturen i den svenska pelagiska fiskeflottan och att den förbättrade strukturen ska medverka till att bevara fiskeresurserna och ett i övrigt hållbart fiske. Propositionens lagförslag har i denna del justerats i enlighet med *Lagrådets* synpunkter.

5.2 Vad ska krävas för att fiskerättigheterna ska kunna överlåtas?

Regeringens förslag: En fiskerättighet ska kunna överlåtas, helt eller delvis, till en annan yrkesfiskare med fartygstillstånd, om överlåtelsen inte motverkar syftet med lagen.

Överlåtelsen ska godkännas av Fiskeriverket.

Fiskeriverket ska i sitt beslut om godkännande fastställa parternas innehav av fiskerättigheter.

En yrkesfiskare får ha fiskerättigheter för högst två fartyg samtidigt. En yrkesfiskares innehav av fiskerättigheter får motsvara högst tio procent av den del av den nationella fiskekvoten som görs tillgänglig för pelagiskt fiske genom individuella kvoter.

Om det finns särskilda skäl ska Fiskeriverket kunna godkänna en överlåtelse trots att yrkesfiskaren efter förvärvet har ett större innehav än vad som annars är tillåtet.

Fiskeriverkets förslag: Överensstämmer i princip med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har i allmänhet inte något att erinra mot förslaget. *Kustbevakningen* tillstyrker överförbarheten endast under förutsättning att varje överföring godkänns och registreras av Fiskeriverket. *Ekonomistyrningsverket (ESV)* anför att det kan finnas skäl att utreda frågan om fiskerättigheterna ska kunna fördelas på en juridisk person. *Sveriges Pelagiska Producentorganisation (SPPO)* anser att frågan om till vem som fiskemöjligheterna ska tilldelas omgående ska tas upp i ett fortsatt arbete.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I promemorian föreslås dock inte att begränsningarna i rätten att förvärva fiskerättigheter ska lagregleras.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har i allmänhet inget att erinra mot förslaget. *Fiskeriverket* och *Länsstyrelsen i Hallands län* instämmer med den bedömning som görs i promemorian att fiskerättigheterna ska tilldelas fartygstillståndshavaren och inte fartygets ägare. *Skatteverket* anser att även juridiska personer bör kunna förvärva rättigheterna eftersom det skattemässigt kommer att innebära en enklare hantering för fiskaren. *Ekonomistyrningsverket (ESV)* anför att det kan finnas skäl att utreda frågan om fiskerättigheterna ska kunna fördelas på en juridisk person. *Sveriges Fiskares Riksförbund (SFR)*, *Swedish Pelagic Group (SPG)* och *Sveriges Pelagiska Producentorganisation (SPPO)* framhåller att organisationen under Fiskeriverkets arbete med förslaget accepterat att fiskerättigheter ska innehas av fartygstillståndshavare. Det betyder inte att organisationerna utesluter juridiska personer som innehavare. Frågan bör först utredas av Fiskelagsutredningen. I propositionen bör betonas att fartygstillståndshavaren anses vara representant för fiskeföretagets ägare. *Varbergs tingsrätt* anser att det finns skäl att överväga vad följderna blir för parterna inbördes om Fiskeriverket inte godkänner ett civilrättsligt bindande överlåtelseavtal. *Fiskeriverket* anser att det i förordning bör tydliggöras vilka omständigheter som ska utgöra grund för att verket inte ska godkänna en överlåtelse. Även enligt *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* är det viktigt att tydliga regler för överlåtbarheten har lagts fast i förordning, t.ex. vilken ägarkoncentration som ska tillämpas.

Skälen för regeringens förslag: Det är viktigt att det fiske som förbehållits Sverige bevaras inom landet. Fiskerättigheter bör därför inte kunna överlåtas till någon utanför det svenska yrkesfisket. Regeringen anser därför att de fiskerättigheter som ges ska kunna överlåtas endast

mellan innehavare av fartygstillstånd. Enligt Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område kan fartygstillstånd beviljas om sökandens fartyg är registrerat i Sjöfartsverkets fartygsregister och har en reell anknytning till Sverige. Vidare krävs att tillståndshavaren är en fiskare med personlig yrkesfiskelicens. Befälhavaren ska vid varje fisketillfälle vara en fiskare med samma typ av licens. Tillståndshavaren och befälhavaren är oftast en och samma person. Enligt vår mening ger regelverket tillräckliga garantier för att någon handel på en vidare marknad inte kommer att ske.

En överlåtelse bör kunna avse rättigheterna i sin helhet eller endast delvis, med avseende på rättigheternas andel av den del av den nationella fiskekvoten som görs tillgänglig för pelagiskt fiske genom individuella kvoter. Detta gäller såväl i fråga om fisket, fiskarter (sill, skarpsill, makrill, taggmakrill, blåvitling, tobis) som fiskeområden i de havsområden där Sverige har fiskemöjligheter.

Innehavaren av fartygstillståndet framstår som den legitimerade företrädaren för fiskeföretaget. Det är till denne som de särskilda tillstånd ställs som Fiskeriverket utfärdar för det slags fiske som är aktuellt. Själva äganderätten till fiskefartyget kan dock i många fall tillkomma en juridisk person såväl ensam som i förening med en eller flera fysiska personer, av vilka en ofta är tillståndshavaren. I Fiskeriverkets föreskrifter görs en koppling mellan fartygets ägare och fartygstillståndshavaren på så sätt att om fartygets ägare är en annan än den som söker tillstånd, ska ägaren eller behörig företrädare för denne biträda ansökan. Detta gäller samtliga ägare, om de är flera, fysiska eller juridiska personer.

Regeringen delar i och för sig *Skatteverkets* uppfattning om att det skulle vara enklare för fiskarna om fiskerättigheterna skulle kunna tilldelas och förvärfvas även av juridiska personer. Något förslag i den riktningen finns emellertid inte i promemorian och en sådan förändring skulle kräva en ändring av fiskelagen. Fiskelagen är för närvarande föremål för översyn av Utredningen (Jo 2007:03) om en ny fiskelagstiftning. Frågan om fiskerättigheter ska kunna tilldelas och överlätas även till juridiska personer och sådana likartade frågor som tas upp av *Sveriges Pelagiska Producentorganisation (SPPO)*, *Sveriges Fiskares Riksförbund (SFR)* och *Swedish Pelagic Group (SPG)* om att fartygstillståndshavaren ska anses vara representant för företaget bör i första hand bedömas av utredningen.

En avgörande förutsättning för genomförandet av en överlåtelse bör vara att Fiskeriverket godkänner överlåtelsen. För att markera systemets kombination av frivillig disposition av fiskerättigheter som upplåtits genom ett offentligrättsligt tillstånd, bör Fiskeriverket vid sin prövning tillse att den tänkta överlåtelsen inte motverkar lagens syfte. Syftet med lagstiftningen, vilken framgår av lagens 1 §, är att främja fartygsstrukturen i det pelagiska fisket som ska medverka till att fiskeresurserna bevaras och ett i övrigt hållbart fiske. Med det senare avses att Fiskeriverket i sin bedömning ska beakta miljömässiga och biologiska hänsyn men även ekonomiska och sociala aspekter i samband med en överlåtelse av fiskerättigheter.

En alltför stor ägarkoncentration och bristande regional balans i fisket bör i allmänhet anses motverka syftet. För att motverka en stor ägar-

koncentration bör en fartygstillståndshavare normalt sett samtidigt få inneha fiskerättigheter för högst två fartyg. Fiskerättigheterna bör också i normalfallet få motsvara högst 10 procent av den del av den nationella fiskekvoten som görs tillgänglig för pelagiskt fiske genom individuella kvoter. Det bör dock finnas en möjlighet för Fiskeriverket att, om det finns särskilda skäl, godkänna en överlåtelse trots att den som förvärvar rättigheterna efter förvärvet har ett större innehav än vad som nu har sagts. Utgångspunkten är att överlåtelsen ska stå i överensstämmelse med lagens syfte, dvs. att främja fartygsstrukturen och bevarandet av fiskeresurserna och ett hållbart fiske. Om innehavet efter överlåtelsen t.ex. endast marginellt överskrider det föreskrivna högsta innehavet bör Fiskeriverket kunna godkänna överlåtelsen om det ändå vid en samlad bedömning framstår som mycket angeläget från struktursynpunkt. Detsamma bör gälla i fråga om en ur fiskenäringens synvinkel angelägen strukturaffär som annars inte skulle bli av, t.ex. i brist på andra köpare.

Fiskeriverket bör i samband med att en överlåtelse godkänns fastställa parternas innehav av fiskerättigheter efter överlåtelsen.

Till skillnad från *Fiskeriverket* och *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser vi att de kriterier som ska gälla för att en överlåtelse ska godkännas bör anges i lagen. Enligt vår mening ligger en sådan reglering nära det privaträttsliga området som enligt 8 kap. 2 § regeringsformen inte kan delegeras till regeringen eller myndighet. Om det i det här sammanhanget behövs föreskrifter som rör fiskevärden eller fiskets bedrivande bör bemyndigandet i 19 § fiskelagen kunna användas. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan vidare utan särskilt bemyndigande besluta föreskrifter med stöd av 8 kap. 13 § regeringsformen.

Varbergs tingsrätt tar upp frågan om vad följden blir för parterna inbördes om Fiskeriverket inte godkänner ett civilrättsligt bindande överlåtelseavtal. Enligt vår mening får det ankomma på parterna att reglera frågan i samband med en överlåtelse. Eftersom köpare och säljare undantagslöst är yrkesfiskare som kan antas känna till förutsättningarna kan man anta att överlåtelser regelmässigt kommer att ske med förbehåll för Fiskeriverkets godkännande.

5.3 Fiskerättigheternas giltighetstid m.m.

Regeringens förslag: Fiskerättigheter ska gälla för en tid av tio år från beslutet om att fastställa andelens storlek. Fiskerättigheter som fastställs i beslut om godkännande av en överlåtelse ska endast gälla under den tid som återstår av de ursprungliga fiskerättigheternas giltighetstid.

Fiskerättigheter ska kunna dras in eller begränsas om innehavarens fartygstillstånd har återkallats eller begränsats.

Fiskeriverket får tilldela en annan yrkesfiskare fiskerättigheter som har dragits in. Fiskerättigheterna gäller under rättigheternas återstående giltighetstid.

Fiskeriverkets förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Fiskeriverket föreslår inte någon bestämd giltighetstid utan föreslår att fiskemöjligheter ska kunna återkallas efter en uppsägningstid på fem år. Fiskemöjligheterna ska härutöver kunna begränsas med hänsyn till bestämmelser i EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller nationella fiskereglerande föreskrifter samt när fartygstillstånd återkallas.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har i allmänhet inte något att erinra mot Fiskeriverkets förslag. *Länsstyrelsen i Stockholms län* avstyrker Fiskeriverkets förslag och anser att systemet ska tillämpas endast i fem år. *Kustbevakningen* anser att det bör specificeras vilka typer av överträdelser som kan leda till återkallelse av fiskemöjligheter.

Promemorians förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Enligt promemorian ska Fiskeriverket kunna besluta om att fiskerättigheter tillfälligt inte ska gälla eller återkalla rättigheter om förutsättningar för att utnyttja rättigheterna helt eller delvis inte föreligger på grund av bestämmelser i EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller i nationella föreskrifter om fiske. Promemorian innehåller inte någon reglering av giltigheten av fiskerättigheter efter en överlåtelse eller om möjligheten för Fiskeriverket att tilldela en annan fartygstillståndshavare indragna fiskerättigheter.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har i allmänhet inte något att erinra mot förslaget. *Swedish Pelagic Group (SPG)* och *Sveriges Pelagiska Producentorganisation (SPPO)* instämmer med förslaget att de överlåtbara fiskerättigheterna ska vara tidsbegränsade för en period av tio år. *Fiskeriverket*, *Länsstyrelsen i Gotlands län* och *Länsstyrelsen i Skåne län* anser att fem år är en rimlig uppsägningstid. Fiskeriverket anser att överlåtelser av fiskerättigheter på det sättet kan fortgå utan att värdet på desamma påverkas av att giltighetstiden närmar sig sitt slut. *Naturvårdsverket* efterlyser jämförande slutsatser från andra länder när det gäller giltighetstiden för fiskerättigheter. *Hovrätten för Västra Sverige* anser att promemorians förutsättningar för återkallelse möjligen inte helt överensstämmer med Fiskeriverkets förslag i rapporten. Promemorian behandlar inte närmare frågan om återkallelse av fartygstillstånd på grund av överträdelse av fiskelagstiftningen eller villkor i fiskerättigheterna.

Skälen för regeringens förslag

Fiskerättigheternas giltighetstid

Den danska lagstiftningen innehåller en bestämmelse som innebär att motsvarande rättighet upplåts och sedan kan sägas upp med en varseltid på åtta år. Det torde innebära en giltighetstid på i vart fall tio år, om inte uppsägning sker mer eller mindre omedelbart. Fiskeriverket har i sin rapport föreslagit en uppsägningstid på fem år. Beräknad efter det danska systemet skulle det innebära en giltighetstid på åtminstone sju – åtta år.

Enligt vår uppfattning måste yrkesfiskarna ha klara förutsättningar för sina affärsuppgörelser och de överlåtbara fiskerättigheterna bör därför ha en tillräcklig grad av varaktighet. För att ge stadga och förutsebarhet åt systemet bör fiskerättigheterna avse en bestämd tid. Att skapa rättigheter

som löper tills vidare med en mer eller mindre lång uppsägningstid som föreslås av *Fiskeriverket*, *Länsstyrelsen i Gotlands län* och *Länsstyrelsen i Skåne län* är enligt vår mening inte ett stabilt system. Vi anser att en giltighetstid på fem år som *Länsstyrelsen i Stockholms län* föreslår är för kort.

Det ligger i sakens natur att de fiskerättigheter som upplåts inte kan garanteras för en obestämd framtid. Detta är en affärsrisk som den som förvärvar rättigheterna måste räkna med. Samtidigt bör systemet framstå som tillräckligt attraktivt för att syftet med lagstiftningen ska kunna nås. Det kan visserligen hävdas att en bestämd giltighetstid innebär att priset sjunker mot slutet av giltighetstiden. Enligt vår mening är detta inte något avgörande argument så länge giltighetstiden är tillräckligt lång. Även i ett system som gäller tills vidare med uppsägningstid kan man anta att priset sjunker så snart som rättigheterna har sagts upp och giltighetstiden närmar sig sitt slut.

Regeringen bedömer att tio år är en rimlig giltighetstid för överlåtbara fiskerättigheter som upplåts under de närmaste åren. I inledningsskedet när systemet startar och en fartygstillståndshavare första gången tilldelas fiskerättigheter bör rättigheterna således ha en giltighetstid på tio år. Tiden räknas från Fiskeriverkets beslut att fastställa en överlåtbar andel. Fiskeriverket bör, som framgått av avsnitt 5.2, i samband med att en överlåtelse godkänns fastställa parternas rättigheter efter överlåtelsen. En fiskerättighet som har överlåtits bör därvid gälla under den tid som återstår av den ursprungliga tioårsperioden.

Det bör i det här sammanhanget göras klart att den föreslagna lagen inte är tidsbegränsad varför Fiskeriverket efter tio år i princip kan komma att ersätta fiskerättigheter vars giltighetstid gått ut med nya fiskerättigheter. Regeringen vill samtidigt erinra om att syftet med förslaget är att reglera en strukturrationalisering där det inte går att med säkerhet överblicka när den kan vara avslutad. När strukturrationaliseringen väl är avslutad, vilket inte behöver ta särskilt många år, avser vi att i dialog med yrkesfisket bedöma i vilken mån överlåtbarhet är önskvärd som en permanent möjlighet.

Indragning av fiskerättigheter på grund av ändringar i fiskeregulverket

Fiskeriverket har i sin rapport föreslagit att det med hänsyn till osäkerheten om beståndsutveckling och andra händelser ska finnas en möjlighet för Fiskeriverket att återkalla fiskerättigheter. Samma bedömning gjordes i departementspromemorian. Den av Fiskeriverket föreslagna författningsregleringen innebär att fiskemöjligheter ska kunna återkallas efter en uppsägningstid och i övrigt begränsas med hänsyn till bestämmelser i EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller nationella fiskereglerande föreskrifter samt när fartygstillstånd återkallas. I verkets allmänmotivering sägs å andra sidan, vilket *Hovrätten för Västra Sverige* har uppmärksammat, att fiskemöjligheterna bör kunna begränsas eller återkallas dels på grund av ändringar i gemenskapsreglerna eller av fiskevårdsskäl, dels vid överträdelser av fiskelagstiftningen eller av villkor i tillstånden.

Till skillnad från *Fiskeriverket* anser regeringen att det inte är nödvändigt att det finns en möjlighet att dra in rättigheter på grund av förändringar i EG:s gemensamma fiskeripolitik, t.ex. om de fiskekvoter som gäller för Sverige ändras eller om de nationella fiskeföreskrifterna ändras. I det nu föreslagna systemet med överlåtbara fiskerättigheter är tanken att förändringar i de för Sverige tillgängliga kvoterna eller förändringar som motiveras av fiskevårdsskäl eller som har med fiskets bedrivande att göra löpande ska påverka fiskerättigheternas innehåll under deras giltighetstid. Fiskeriverket fördelar för närvarande varje år fisket genom individuella beslut som innehåller uppgift om fartygstillståndshavaren, vilket fartyg beslutet gäller för, i vilka områden fiske får bedrivas och hur mycket av varje art som får fiskas i respektive område. En fiskerättighet utgör som framgått en procentuell andel av den del av den nationella kvoten som görs tillgänglig för pelagiskt fiske genom individuella kvoter.

Det föreslagna systemet med överlåtbara fiskerättigheter innebär att Fiskeriverket i ett tioårigt grundbeslut anger fartygstillståndshavarens procentuella andel av fisket och årligen beslutar vad som ska göras tillgängligt för fiske, vilka områden som omfattas och vilka kvantiteter som får fiskas av respektive art i olika områden. Vad Fiskeriverket gör tillgängligt för fiske påverkas bl.a. av den svenska fiskekvotens storlek och Fiskeriverkets bedömning av fiskeresursernas utveckling i olika områden och behovet av insatser för det regionala och småskaliga fisket. Fiskerättigheter utgörs således av en bestämd andel vars innehåll över tiden kan förändras. Andelens storlek är dock densamma. Den omständigheten att fisket, t.ex. av en art eller i ett visst område, tillfälligt helt stoppas bör inte i sig hindra att det sker en fortsatt handel med fiskerättigheterna som trots allt kan ha ett värde genom förväntningar om framtida fiskemöjligheter.

Indragning av fiskerättigheter till följd av återkallat fartygstillstånd

I lagrådsremissen föreslås att fiskerättigheter ska kunna dras in eller begränsas utan att ersättning utgår till innehavaren, om innehavarens fartygstillstånd har återkallats eller begränsats. *Lagrådet*, som påpekat att fiskerättigheterna får ett förmögenhetsvärde i och med att de blir överlåtbara och att de därför kommer att ha karaktären av egendom, har ifrågasatt om ett sådant förfarande kan anses utgöra ett legitimt ingrepp i innehavarens egendom och näringsfrihet som är förenligt med 2 kap. 18 och 20 §§ regeringsformen samt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Enligt Lagrådet kan en indragning eller begränsning av beviljade fiskerättigheter, som sedan tilldelas en annan fiskare, jämföras med ett sådant förfogande som avses i 2 kap. 18 §. Lagrådet har därför hävdats att den föreskrift i lagrådsremissen, som innebär att fiskerättigheterna ska kunna dras in utan att ersättning utgår, knappast är förenlig med grundlagsbestämmelsen.

Enligt 2 kap. 18 § första stycket regeringsformen är varje medborgares egendom tryggad bl.a. genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till

det allmänna eller någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande, utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Enligt andra stycket samma paragraf ska den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Med ”expropriation eller annat sådant förfogande” avses olika former av tvångsövertagande av förmögenhetsvärde som innebär ett överförande eller ianspråktagande av ett sådant värde.

Bestämmelser om skydd för äganderätten finns även i artikel 1 i första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). I artikel 1 första stycket föreskrivs att varje fysisk och juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom samt att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Bestämmelsen gäller som svensk rätt [lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna].

Enligt 2 kap. 20 § första stycket regeringsformen får begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.

Som framgår av avsnitt 4.2 sätts ramarna för medlemsstaternas uttag av vissa kvoterade fiskarter för det pelagiska fisket upp av gemenskapsrätten. I gemenskapsrätten uppställs även krav på t.ex. tillstånd, registrering och anmälningskyldighet för yrkesfiskare. För att få fiska yrkesmässigt och nyttja de för Sverige tillgängliga fiskekvoterna krävs både yrkesfiskarlicens och fartygstillstånd. I syfte att bidra till att fiskbestånden nyttjas på ett hållbart sätt har även vissa andra villkor och begränsningar införts, bl.a. med avseende på vilka metoder och redskap som får användas vid fisket. Det är mot den bakgrunden den föreslagna möjligheten att återkalla eller begränsa beviljade fiskerättigheter ska ses.

De tilldelade fiskerättigheterna kan, beroende bl.a. på hur stora fiskeresurser som varje år görs tillgängliga för fiske i Sverige, för en innehavare representera betydande ekonomiska värden. Dessa rättigheter är emellertid, redan när de beviljas, föremål för vissa förbehåll och krav och får överlätas endast efter godkännande av Fiskeriverket. Enligt förslaget ska rättigheterna kunna dras in eller begränsas om innehavarens fartygstillstånd dras in eller begränsas. Förutsättningarna för indragning och begränsning av sådana tillstånd framgår av Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område. Dessa villkor är tydliga och förutsebara för innehavaren av fiskerättigheterna. Ett fartygstillstånd kan dras in eller begränsas bl.a. om tillståndet har meddelats på grund av felaktiga uppgifter i en tillståndsansökan, om fiskaren åsidosatt villkor i tillståndet eller om föreskrifter om fiske har överträtts. Fiskeriverket kan, som framgår ovan, tilldela en eller flera andra fartygstillståndsinnehavare indragna fiskerättigheter. Detta förutsätter att Fiskeriverket först bedömer att det med hänsyn till gjorda framställningar om tilldelning av överlåtbara andelar och med beaktande av bl.a. fördelningen av övriga tilldelade fiskerättigheter finns förutsättningar att dela ut indragna andelar av fiskekvoten till någon eller några

andra fiskare. Därefter fattar verket ett eller flera särskilda beslut om nya överlåtbara fiskerättigheter. Giltighetstiden för dessa begränsas dock till den tid som gällde för de indragna rättigheterna. Någon överföring av ett specifikt tillstånd från en fiskare till en annan är det således inte fråga om utan det sker en prövning av fiskerättighetens omfattning i varje enskilt fall. En indragning eller begränsning av en fiskerättighet med stöd av offentlighetsrättsliga föreskrifter innebär under nu aktuella förhållanden inte att det är fråga om expropriation eller annat sådant förfogande som avses i 2 kap. 18 § första stycket regeringsformen. Mot denna bakgrund står det inte i strid med 2 kap. 18 § regeringsformen att rättigheterna dras in eller begränsas utan att ersättning utgår till innehavarna.

När det gäller förhållande till artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen kan inte uteslutas att en indragning eller begränsning av beviljade fiskerättigheter kan vara att anse som ett ingrepp i innehavarens äganderätt enligt konventionen. Närmast vore det då fråga om en sådan inskränkning i möjligheten att nyttja egendomen som avses i andra stycket i artikel 1 i första tilläggsprotokollet. För att inskränkningen ska vara förenlig med konventionen krävs att den har stöd i lag och att den tjänar ett allmänt intresse. Vidare krävs, enligt Europadomstolens praxis, att inskränkningen kan anses vara proportionerlig i förhållande till syftet med densamma. Med andra ord måste de allmänna intressen som talar för en indragning vägas mot den enskildes intressen av att inte bli utsatt för den inskränkande åtgärden.

Enligt vår mening är de allmänna intressena i fiskeförvaltningen mycket starka. Lagstiftningen är alltigenom offentlighetsrättslig. Fiskeresurserna ägs inte av någon utan förvaltas av staten genom Fiskeriverket inom ramen för bestämmelserna i EU:s gemensamma fiskeripolitik. Det är viktigt att fiskbestånden inte överutnyttjas och att resursen förvaltas på ett sätt som tillgodoser medborgarnas intresse. De ingrepp som föreslås kunna ske har vidare stöd i lag och sker enligt kriterier som är förutsebara för den enskilde när fiskerättigheterna delas ut eller förvärvas. Systemet med överlåtbara fiskerättigheter är också frivilligt för den enskilde fiskaren. En yrkesfiskare som så önskar kan av Fiskeriverket få icke överlåtbara tillstånd till pelagiskt fiske. Enligt regeringens bedömning innebär lagstiftningen inte i sig en oproportionerlig inskränkning av den enskildes rätt att utnyttja sin egendom. Vid tillämpning av bestämmelserna om indragning av fiskerättigheterna får vidare en proportionalitetsavvägning göras i varje enskilt fall. Mot den bakgrunden bedöms att den föreslagna regleringen inte står i strid med skyddet för äganderätten i Europakonventionen.

Åtgärder som innebär indragning eller andra begränsningar av en fiskares fartygstillstånd och fiskerättigheter innefattar förvisso sådana begränsningar i rätten att driva näring och utöva yrke som skyddas av bestämmelsen i 2 kap. 20 § första stycket regeringsformen. Syftet med de föreslagna åtgärderna är emellertid att skydda angelägna allmänna intressen. Ändamålet är att möjliggöra en sund och hållbar förvaltning av den fiskeresurs som utgör Europeiska unionens gemensamma tillgång. Det är av många skäl viktigt att fiskbestånden inte överutnyttjas och att resursen förvaltas och utnyttjas på ett sätt som tillgodoser medborgarnas intresse. Förvaltningen ska ta hänsyn till en rad biologiska, miljömässiga, näringspolitiska, sociala och regionalpolitiska aspekter. Åtgärderna syftar inte

heller till att ekonomiskt gynna vissa näringsidkare eller yrkesutövare framför andra. Mot den bakgrunden kan de föreslagna möjligheterna att begränsa eller återkalla beviljade fiskerättigheter och därefter tilldela andra yrkesutövare nya överlåtbara fiskerättigheter i motsvarande omfattning inte anses strida mot närings- och yrkesfriheten enligt 2 kap. 20 § första stycket regeringsformen.

Ersättning vid indragning eller begränsning av fiskerättigheter

Eftersom det föreslagna förfarandet enligt regeringens uppfattning inte utgör ett sådant tvångsövertagande som avses i 2 kap. 18 § första stycket regeringsformen finns det inte någon grundlagsskyddad rätt till ersättning vid indragning eller begränsning. Regeringen anser att det inte heller av något annat skäl är motiverat att föreslå en reglering som innebär att staten ska betala ersättning till en yrkesfiskare då dennes fiskerättigheter dras in eller begränsas. Med hänsyn till regeringens bedömning i denna del utgör den i lagrådsremissen föreslagna föreskriften om att ersättning inte ska utgå endast en upplysning om vad som ändå gäller. Lämpligheten av en sådan upplysningsbestämmelse kan ifrågasättas. Bestämelsen kan möjligen förmedla intrycket att det skulle ha funnits en rätt till ersättning om inte föreskriften meddelats. Regeringen anser därför att den inte bör föras in i lagen.

Kompletterande föreskrifter

Fiskeriverket bör ha rätt att utfärda kompletterande föreskrifter om hur indragna fiskerättigheter ska fördelas och om grunderna för fördelningen av fiskerättigheterna. Vi återkommer till detta i avsnitt 5.4.

5.4 Bemyndigande

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska ha rätt att meddela föreskrifter om hur fiskerättigheter ska beräknas och grunderna för fördelningen av indragna fiskerättigheter.

Promemorians förslag: I promemorian föreslås ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer om att utfärda de närmare föreskrifter om särskilda fisketillstånd som behövs på grund av lagen.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har i allmänhet inte något att erinra mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Lagen kan behöva kompletteras av föreskrifter på regerings- eller myndighetsnivå i vissa avseenden för att systemet ska kunna hanteras och få en tydlig utformning.

Som vi tidigare har konstaterat bör Fiskeriverket ha rätt att meddela närmare föreskrifter om beräkningen av fiskerättigheterna t.ex. hur referensperioden ska beräknas. Det kommer, som också nämnts tidigare, sannolikt också att finnas behov av att reglera hur indragna fiskerättig-

heter ska fördelas mellan olika yrkesfiskare och hur de ska beräknas. Sådana föreskrifter måste betraktas som sådana offentligrättsliga föreskrifter som kräver lagform enligt 8 kap. 3 § regeringsformen men som kan delegeras till regeringen enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. Ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter i dessa hänseenden bör därför tas in i lagen.

Som framhållits i avsnitt 5.2 bör bemyndigandet i 19 § fiskelagen kunna användas i den mån överlåtbarheten kräver föreskrifter som rör fiskevården eller fiskets bedrivande. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan vidare utan särskilt bemyndigande besluta föreskrifter med stöd av 8 kap. 13 § regeringsformen. Sådana föreskrifter kan t.ex. avse förfarandet vid tilldelning av fiskerättigheter, exempelvis krav på ansökan.

5.5 Överklagande

Regeringens förslag: Fiskeriverkets beslut enligt lagen ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har i allmänhet inte något att erinra mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 51 § fiskelagen (1993:787) överklagas Fiskeriverkets beslut enligt fiskelagen eller enligt bestämmelser som meddelats med stöd av lagen till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Genom den föreslagna lagen införs bestämmelser enligt vilka Fiskeriverket kommer att fatta beslut i enskilda fall och som inte omfattas av överklagandebestämmelsen i fiskelagen. Det gäller främst beslut om godkännande i samband med en överlåtelse av fiskerättigheter och beslut om att fiskerättigheter ska dras in eller begränsas. Fiskeriverkets beslut angående överlåtbara fiskerättigheter i enskilda fall är sådant beslut som bör kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Förvaltningsbeslut överklagas enligt 22 a § förvaltningslagen (1986:223) som huvudregel hos allmän förvaltningsdomstol. Detta bör gälla även i fråga om beslut som fattas enligt den nu föreslagna lagen. I enlighet med vad som i allmänhet gäller för likartade mål bör det dessutom krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Bestämmelser om detta bör föras in i den nya lagen.

6.1 Pantsättning, utmätning och konkurs

Regeringens bedömning: Särskilda regler om pantsättning av överlåtbara fiskerättigheter bör för närvarande inte införas. Det fordras inte några särskilda regler i samband med utmätning av fiskerättigheter eller vid fartygstillståndshavarens konkurs.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning. Enligt promemorian behövs inte några förändringar i utsköningsbalken eller andra regler om utmätning eller konkurs.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har i allmänhet inte något att erinra mot bedömningen. *Svenska Bankföreningen* anser att regler om pantsättning av överlåtbara fiskerättigheter skulle underlätta för många fiskerättsinnehavare att få krediter. Frågan får dock inte försena införandet av överlåtbara fiskerättigheter. *Kronofogdemyndigheten* anser att det är viktigt att pantsättning, utmätning och konkurs noteras i det föreslagna registret hos Fiskeriverket. *Föreningen Sveriges Kronofogdar* anser att det bör övervägas att i den föreslagna lagen införa en bestämmelse motsvarande 12 kap. 96 § patentlagen (1967:837) om att registrering av avtal om panträtt i patent inte får beviljas vid bl.a. utmätning. Föreningen anser vidare att det i vart fall i utsköningsförordningen (1981:981) bör finnas en bestämmelse om underrättelse vid utmätning av fiskerättigheter till Fiskeriverket motsvarande de som finns i 6 kap. 23–24 §§ om underrättelse vid utmätning av patent och vapen till Patent- och Registreringsverket respektive polismyndigheten.

Skälen för regeringens bedömning: En fiskerättighet representerar ett betydande ekonomiskt värde och en särskild reglering av möjligheten till pantsättning av överlåtbara fiskerättigheter skulle som *Svenska Bankföreningen* anför underlätta bankernas kreditgivning. Det är dock svårt att med säkerhet avgöra i vilken utsträckning som det finns ett behov av att använda fiskerättigheter som kreditunderlag. Att notera är att fiskerieringens organisationer i sina remissyttranden inte har haft något att invända mot promemorians bedömning.

Fiskerättigheternas användbarhet som säkerhet begränsas av att rättigheterna bara kan säljas i en begränsad personkrets. Någon försäljning av rättigheter kan inte komma i fråga till andra än yrkesfiskare. Den rätt som förvärfvas är en form av nyttjanderätt eller förfoganderätt enligt ett offentligrättsligt tillstånd. Rättigheternas bestånd och innehåll är beroende av Fiskeriverkets åtgärder i form av begränsning och eventuell indragning av upplåtelsen/tillståndet.

När det gäller pantsättning av lös egendom i allmänhet är utgångspunkten att en åtgärd med publicitetsverkan måste vidtas för att ett avtal om pantsättning ska tillerkännas sakrättslig verkan, dvs. verkan mot andra än parterna i avtalet. I fråga om lösöre uppnås publicitetsverkan vanligen genom tradition, dvs. att egendomen övergår i panthavarens besittning eller genom offentlig registrering av något slag. Ytterligare en form för publicitet är denuntiation, som används t.ex. vid pantsättning av

egendom som befinner sig i tredje mans besittning. Vid pantsättning av immateriella rättigheter kan inte tradition komma i fråga eftersom rättigheten som sådan inte kan överlämnas i panthavarens besittning på samma sätt som en lös sak. I stället uppnås publicitetsverkan genom offentlig registrering.

En möjlighet till pantsättning av rätten till patent infördes genom en lagändring den 1 januari 1988 (prop. 1987/88:4) och av rätten till ett varumärke genom en lagändring den 1 januari 1996 (prop. 1995/96:26). I dessa fall sker pantsättning således genom inskrivning i ett offentligt register.

På motsvarande sätt skulle panträtt i överlåtbara fiskerättigheter kunna uppkomma genom att ett skriftligt avtal om pantsättning av rättigheter registreras hos Fiskeriverket. Med hänsyn till att rättigheterna bara tilldelas och överläts i en begränsad krets och antalet fall där pantsättning kommer att ske är få, anser vi att det inte är motiverat att införa särskilda regler om pantsättning. Vi ansluter oss således till promemorians bedömning att särskilda regler om pantsättning av överlåtbara fiskerättigheter för närvarande inte bör införas.

Förslaget från *Föreningen Sveriges Kronofogdar* om en bestämmelse som innebär att en ansökan om registrering av avtal om pantsättning av fiskerättigheter inte får beviljas om fiskerättigheterna är föremål för bl.a. utmätning får övervägas om det blir aktuellt att komplettera lagstiftningen med särskilda regler om pantsättning.

I promemorian föreslås att regeringen ska utfärda föreskrifter som behövs för att inrätta ett offentligt register över upplåtna särskilda fisketillstånd och fiskerättigheter hos Fiskeriverket. Förslaget har i allmänhet tillstyrkts av remissinstanserna.

Förslaget i promemorian bygger på bedömningen att den behandling av personuppgifter som behövs på grund av den föreslagna lagen om överlåtbara fiskerättigheter kan ske med stöd av bestämmelserna i 10 § personuppgiftslagen (1998:204). Det hade vanligtvis varit tillräckligt om det endast hade gällt behandling av uppgifter om tilldelning och överlåtelse av fiskerättigheter – uppgifter som vanligtvis inte kan betraktas som integritetskänsliga. Behandling av uppgifter om utmätning, konkurs, pantsättning och indragning av fiskerättigheter är däremot känsligare.

Författningsregleringar av personregister sker normalt utifrån målsättningen att myndighetsregister med bl.a. integritetskänsligt innehåll bör regleras särskilt i lag (se prop. 1990/91:60, bet. 1990/91:KU11 och 1991/92:KU2).

Vi bedömer att registerfrågor i samband med överlåtbara fiskerättigheter bör övervägas vidare och inte tas upp i det här sammanhanget.

Enligt 4 kap. 7 och 17 §§ utskökningsbalken får lös egendom utmätas om det framgår att egendomen tillhör gäldenären. Egendomen ska finnas tillgänglig vid utmätningsförrättningen eller ska t.ex. på grund av registrering kunna identifieras. Egendomen ska också kunna säkerställas. Egendom som kan utmätas och som tillhör gäldenären vid en konkurs ingår enligt 3 kap. 3 § konkurslagen (1987:672) i konkursboet som en tillgång.

En överlåtbar fiskerättighet kan åsättas ett ekonomiskt värde och överlåtbarheten ökar möjligheten att sälja rättigheter vid utmätning och konkurs. Detta gäller även om kretsen av köpare vid en exekutiv för-

säljning är begränsad till yrkesfiskare med fartygstillstånd och att det fordras att Fiskeriverket utfärdar ett nytt fisketillstånd som inkluderar den förvärvade rättigheten.

Eftersom fiskerättigheter tilldelas en fysisk person med fartygstillstånd kan rättigheten i princip utmätas endast för dennes skulder. Vid konkurs ingår rättigheterna således i den fysiska personens konkursbo. Fiske bedrivs ofta i ett fiskeföretag som är en juridisk person där flera intressenter förutom fartygstillståndshavaren kan vara involverade. Fiskerättigheternas koppling till en fysisk person begränsar möjligheten att sälja rättigheterna exekutivt för skulder som har uppkommit hos ett fiskeföretag som är en juridisk person.

När fartygstillståndshavaren tillika är företrädare för en juridisk person som bedriver fisket innebär reglerna om ansvar för företrädare för juridiska personer i 12 kap. 6 § skattebetalningslagen (1997:483) att fiskerättigheterna i vissa fall kan försälgas exekutivt för obetalda skatter och arbetsgivaravgifter hos den juridiska personen.

Kronofogdemyndigheten anser att utmätning, pantsättning och konkurs ska registreras hos Fiskeriverket. *Föreningen Sveriges Kronofogdar* föreslår att utsökningsförordningen (1981:981) kompletteras med en bestämmelse om underrättelseskyldighet vid utmätning av fiskerättigheter till Fiskeriverket.

Föreskrifter som ålägger kronofogdemyndigheten och tingsrätterna en underrättelseskyldighet i förhållande till Fiskeriverket vid utmätning eller konkurs behöver inte ges i lag. Frågan bör lämpligen övervägas om det blir aktuellt att inrätta ett register hos Fiskeriverket över överlåtbara fiskerättigheter.

6.2 Övergång till dödsbo m.m.

Regeringens bedömning: Särskilda regler om att fiskerättigheter ska kunna övergå till eller utnyttjas av ett dödsbo eller övergå genom familjerättsligt fång bör för närvarande inte införas.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har i allmänhet inte kommenterat bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: När en fartygstillståndshavare avlider uppkommer frågan om dödsboet kan utnyttja rättigheterna för att bedriva fiske eller om rättigheterna kan övergå på någon av den avlidnes arvingar eller om de kan säljas av dödsboet till en yrkesfiskare.

Fiskerättigheter kan endast tilldelas och förvärfvas av yrkesfiskare med fartygstillstånd, dvs. fysiska personer. Eftersom tillstånd till fiske aldrig ges till juridiska personer kan ett dödsbo inte utnyttja en avlidens fartygstillståndshavares fiskerättigheter för att bedriva fiske. Fiskerättigheter kan heller inte ärvas eller övergå genom något annat familjerättsligt fång. En efterlevande som t.ex. ärvt ett fiskefartyg och i övrigt uppfyller kraven för att få fartygstillstånd måste ansöka om ett nytt fisketillstånd hos Fiskeriverket.

Fiskerättigheter används som regel i ett fiskeföretag med flera delägare. Med hänsyn till frågans betydelse för företaget får man förutsätta att företagets delägare i allmänhet har träffat någon form av avtal som reglerar förutsättningarna om tillståndshavaren avlider. Utgångspunkten är att fartygstillståndshavarens dödsbo är bundet av den avlidnes förpliktelser i förhållande till företaget. För att företaget ska kunna fortsätta att bedriva fiske när fartygstillståndshavaren avlidit fordras att någon av delägarna ansöker hos Fiskeriverket om ett nytt fartygstillstånd. Det torde inte innebära några svårigheter om delägarna knutit den avlidnes fiskerättigheter till företaget. Fiskerättigheterna utgör i det fallet inte någon direkt tillgång i dödsboet.

Om fiskeföretagets delägare inte reglerat vad som ska ske om en fartygstillståndshavare avlider kan dödsboet i princip överlåta fiskerättigheterna på en annan yrkesfiskare med fartygstillstånd. En överlåtelse ska dock godkännas av Fiskeriverket och överlåtelsen ska vara i överensstämmelse med lagens syfte.

Ett fiskeföretag kan vara sammansatt på många olika sätt och delägarna är, som framhållits som regel inbördes bundna av avtal. Vi ansluter oss till promemorians bedömning att det för närvarande saknas anledning att införa särskilda regler om att fiskerättigheter ska kunna övertas eller utnyttjas av fartygstillståndshavarens dödsbo för fiske eller övergå genom arv eller annat familjerättsligt fång.

6.3 Sekretessfrågor

Regeringens bedömning: Det finns inte något behov av ytterligare sekretess utöver vad som gäller i dag.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har i allmänhet inte kommenterat bedömningen särskilt.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt 8 kap. 6 § första stycket sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess, i den utsträckning som regeringen föreskriver det, i statlig myndighets verksamhet som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt, för uppgift om

1. enskilda affärs- eller driftsförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs,

2. andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse med den som är föremål för myndighetens beslut.

Regeringen har i bilagan till sekretessförordningen (1980:657) punkten 28 förordnat att sekretess gäller för utredning, planering, tillståndsgivning och stöd inom bl.a. fiskets område och som handhas av Fiskeriverket. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärenden, med vissa undantag för beslut om ekonomiskt stöd. Uttrycket ”tillstånd” i nämnda punkt bör

också täcka beslut om godkännande enligt 4 § andra stycket i den föreslagna lagen om överlåtbara fiskerättigheter.

De beslut som hittills fattats om t.ex. individuella särskilda tillstånd omfattas således inte av sekretess. Det innebär att omfattningen av fiskerättigheterna på enskilda fiskeföretag är offentliga. Frågan är i vilken mån sekretess bör gälla beträffande individuella överlåtbara fiskerättigheter och handel med dessa med hänsyn till vad som är möjligt med stöd av 8 kap. 6 § sekretesslagen.

Den skillnad som föreligger i förhållande till tidigare ordning blir att de tidigare offentliga tillstånden kan ge möjlighet till handel med de upplåtna fiskerättigheterna. Handel kan som tidigare redovisats ske endast mellan yrkesfiskare. Enligt vår mening kan något skyddsintresse för uppgifter till Fiskeriverket om själva överlåtelsen knappast sägas finnas. Inte heller ska parterna vara skyldiga att till Fiskeriverket redovisa priset vid en överlåtelse. Någon annan uppgift av betydelse som kan vara ägnad att sekretessbeläggas i detta sammanhang kan inte heller sägas finnas. I den mån en sådan uppgift skulle redovisas bör denna vara sekretessbelagd enligt punkten 28 i bilagan till sekretessförordningen.

Vi anser alltså att ingen ytterligare sekretess behöver föreskrivas.

6.4 Skattefrågor

Regeringens bedömning: En ordning med överlåtbara fiskerättigheter kan hanteras inom gällande skattelagstiftning och regleringen påkallar inte några lagändringar på skatteområdet.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har i allmänhet inte något att erinra mot bedömningen. *Skatteverket* anser dock att om juridiska personer inte kommer att kunna förvärva fiskerättigheter bör ett tillägg göras i 13 kap. 1 § inkomstskattelagen (1999:1229) om att en upplåtelse eller avyttring av en fiskerättighet alltid beskattas i inkomstslaget näringsverksamhet. När en fysisk person bedriver fisket indirekt via en juridisk person anser Skatteverket att fiskerättigheten inte utgör en tillgång i inkomstslaget näringsverksamhet för den fysiska personen. En avyttring medför därför, enligt Skatteverket, beskattning i inkomstslaget kapital. Uttagsbeskattning kan vidare komma att ske i de fall som en fiskare som bedriver näringsverksamhet efter en tid vill föra över verksamheten till ett aktiebolag. Eftersom fiskerättigheterna inte kan föras över till den juridiska personen och fiskaren upphört med sin näringsverksamhet kan fiskaren komma att bli uttagsbeskattad för marknadsvärdet av fiskerättigheterna. *Sveriges Fiskares Riksförbund (SFR)*, *Swedish Pelagic Group (SPG)* och *Sveriges Pelagiska Producentorganisation (SPPO)* utesluter inte att en juridisk person ska kunna tilldelas fiskerättighet. Frågan bör först behandlas av Fiskelagsutredningen. Först därefter kan man ta ställning till om det behövs ändring i inkomstskattelagen.

Skälen för regeringens bedömning: Förslaget om att införa överlåtbara fiskerättigheter syftar till att ge det pelagiska yrkesfisket ekono-

miska incitament att skrota överflödigt tonnage och att på så sätt åstadkomma en nödvändig strukturomvandling inom det pelagiska fisket. Som *Skatteverket* anför skulle det vara enklare för fiskarna om fiskerättigheterna skulle kunna tilldelas och förvärfvas även av juridiska personer. Som klargjorts i avsnitt 5.2 avser regeringen emellertid inte att nu ändra fiskelagens grundläggande förutsättningar för tilldelning av fiskerättigheter. Som redovisats i tidigare avsnitt pågår en översyn av fiskelagstiftningen och frågor om fiskerättigheters eventuella koppling till juridiska personer bör i första hand behandlas av utredningen.

Inkomst av fiske hänförs av hävd och i praxis i normalfallet till inkomst av näringsverksamhet. I proposition 1974:115 s. 3 med förslag till lag angående yrkesfiskares rätt till avdrag för ökade levnadskostnader anförts att både yrkesfiskare som äger båt och de fiskare som inte har båt är att betrakta som egna företagare. Det beror på att det i regel inte föreligger något anställningsförhållande, det speciella lottsystem efter vilket inkomsten fördelas mellan fiskarna i ett fiskelag och att fiskarna inte garanteras någon ersättning.

Överlåtbara fiskerättigheter uppvisar stora likheter med systemet med mjölkkvoter och mycket talar för att de skattemässigt i allmänhet kommer att behandlas på samma sätt. Det innebär att beskattning sker i inkomstslaget näringsverksamhet, att det är fråga om en immateriell rättighet, att tilldelningen inte är ett stöd och därmed inte ett näringsbidrag samt att själva tilldelningen av rättigheten inte föranleder beskattning. Det innebär vidare att en tilldelad rättighet som inventarium tas upp till värdet 0 kr. Vid en försäljning av en tilldelad rättighet bör ersättningen tas upp som vinst i näringsverksamheten. En förvärvad rättighet tas upp till anskaffningsvärdet och skrivs av på sedvanligt sätt enligt reglerna för inventarier.

På mervärdesskatteområdet innebär en parallell behandling med mjölkkvoter att en överlåtelse av en fiskerättighet betraktas som en skattepliktig omsättning av tjänst enligt mervärdesskattelagen (1994:200). Skattesatsen är 25 procent.

Skatteverket menar att den föreslagna begränsningen till fysiska personer, när juridiska personer också finns med i bilden, i vissa fall skulle kunna leda till ett resultat som inte kan anses systematiskt riktigt beträffande inkomstslaget. I anledning av Skatteverkets synpunkt måste då följande konstateras. De överlåtbara fiskerättigheterna kommer endast att kunna innehas av en fysisk person som är yrkesfiskare och som har ett fartygstillstånd samt endast kunna överlåtas till en annan yrkesfiskare med fartygstillstånd. Yrkesmässigt fiske är enligt 6 § fiskelagen sådant fiske som bedrivs med stöd av yrkesfiskelicens. En förutsättning för att någon ska beviljas yrkesfiskelicens är enligt 30 § nyss nämnda lag att fisket är av väsentlig betydelse för dennes försörjning. Enligt 2 kap. 1 § i Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) innebär det att inkomsten av personligen bedrivet fiske under varje kalenderår inte får understiga brutto två prisbasbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Det framstår som mindre sannolikt att de som kommer att inneha fiskerättigheter inte själva bedriver yrkesmässigt fiske i sådan omfattning att de utgör näringsidkare i skatterättslig mening. Mot bakgrund av den beskrivna regleringens innehåll beträffande vilka som lagligen kan tilldelas fiskerättigheter bör undantagslöst en tilldelad fiskerättighet utgöra

en tillgång i en näringsverksamhet med följd att en överlåtelse beskattas i inkomstslaget näringsverksamhet. De farhågor beträffande beskattningsresultatet som Skatteverket gett uttryck för med sin tolkning torde därför inte inträffa i praktiken. Något reellt behov av en särskild reglering är därför svårt att se. Fiskerättigheter får därför hanteras enligt befintliga skatteregler. Skulle det emellertid visa sig att behov uppkommer får frågan prövas på nytt.

7 Konsekvensbeskrivning

Ekonomiska konsekvenser

Fiskeriverket är den myndighet som främst berörs av förslaget att införa överlåtbara fiskerättigheter. Förändringen innebär en viss ökad administrativ börda för Fiskeriverket. Det gäller verksamheten med att bestämma de överlåtbara fiskerättigheterna i individuella tillstånd, hanteringen i samband med godkännande av överlåtelser och i samband med att fiskerättigheter dras in eller begränsas. Förändringen förutsätter slutligen också att myndigheten utfärdar kompletterande föreskrifter om hur tilldelningen av fiskerättigheter ska gå till och om grunderna för fördelningen av indragna fiskerättigheter. Det kommer sannolikt att finnas behov av att reglera hur indragna fiskerättigheter ska fördelas mellan olika yrkesfiskare och hur de ska beräknas. Fiskeriverket bedöms klara de ökade uppgifterna utan resursförstärkning.

Antalet överklaganden till allmän förvaltningsdomstol med anledning av Fiskeriverkets beslut enligt den nya lagen bedöms bli mycket litet och berör endast ett fåtal domstolar. Antalet tvister vid allmän domstol med anledning av överlåtbarheten bedöms bli ännu färre och berör likaledes bara ett fåtal domstolar. Kostnaderna bör kunna bäras av domstolarna inom ramen för oförändrade anslag.

Konsekvenser för företag

Förslaget berör yrkesfiskare, både enskilda näringsidkare och juridiska personer, verksamma i ett åttiotal fiskefartyg. Den pelagiska fiskeflottan har problem med överkapacitet och förslaget ska som framgår av avsnitt 5 underlätta en strukturanpassning så att den som vill avveckla sitt fartyg kan göra det på ett ekonomiskt bra sätt samtidigt som de kvarvarande fartygens kapacitet utnyttjas effektivare.

Regleringen följer inte av någon skyldighet enligt EU:s regelverk men problemet med överkapacitet gäller i hela EU. Flera EU-länder har därför infört motsvarande system.

Någon alternativ lösning finns sannolikt inte. Skrotningsbidrag ger inte tillräcklig ersättning för att en fartygsägare ska kunna avveckla sin verksamhet skuldfri.

Lönsamheten för kvarvarande företag förväntas öka vilket bidrar till en ökad konkurrensförmåga. Erfarenheterna från liknande utländska regle-

ringar visar att det finns en risk för en viss ägarkoncentration. Detta riskerar att leda till att konkurrensen hämmas med högre priser och försämrad kvalitet för konsumenter som följd. Den föreslagna regleringen innehåller därför en begränsning av hur mycket fiskerättigheter en fartygsställståndshavare får ha. Fiskerättigheterna är också tidsbegränsade vilket gör att en oönskad utveckling av fiskenäringen framdeles kan hanteras.

Kostnaderna förväntas öka för nyetablering i det pelagiska fisket. Nyetableringar förväntas främst ske med mindre fartyg eller genom delägarskap i ett existerande fiskeföretag. För företag som vill utveckla ett fartyg innebär förslaget ekonomiska fördelar.

Från administrativ utgångspunkt innebär förslaget förbättrade möjligheter för företagen att planera fisket på kort och medellång sikt.

Den administrativa bördan kan i viss mån sägas öka i samband med överlåtelse som ska godkännas av Fiskeriverket. Det gäller också i fråga om bokföring och skatteredovisning. Regleringen ökar sannolikt behovet av att delägare i fiskeföretag reglerar sina mellanhavanden i avtal.

Regleringen efterfrågas av fiskenäringen och bör därför träda i kraft så snart som möjligt.

Konsekvenser för miljön

Att fiskerättigheter kan köpas och säljas förväntas medföra att överkapaciteten inom det pelagiska fartygssegmentet reduceras eller försvinner. Det sker genom att antalet fartyg som bedriver fiske blir färre samtidigt som kvarvarande fartyg utnyttjar sin kapacitet bättre. Resultatet bedöms bli att fiskekapaciteten totalt sett minskar och att trycket på fiskeresurserna därmed också minskar. De aktuella fiskena kommer även i ett system med överlåtbarhet att regleras genom bl.a. den nationella kvoten. Genom att antalet företag som nyttjar den svenska nationella fiskekvoten förväntas bli färre samtidigt som lönsamheten ökar minskar incitamenten att överskrida gällande regelverk. Incitament för utkast av fisk bör minska. Sammantaget bör risken minska för att bestånden överutnyttjas och förutsättningarna öka för ett långsiktigt hållbart fiske.

8 Författningskommentar

8.1 Förslag till lag om överlåtbara fiskerättigheter

Inledande bestämmelser

1 §

Paragrafen har utformats i enlighet med vad *Lagrådet* föreslagit. I paragrafen, som har kommenterats i avsnitt 5.1, anges att syftet med lagen är att främja fartygsstrukturen i den svenska fiskeflottan i det yrkesmässiga pelagiska fisket så att flottans struktur medverkar till bevarandet av

fiskeresurserna och ett i övrigt ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänsenande hållbart fiske.

Utformningen av paragrafen anknyter textmässigt till förordningen den 20 december 2002 (EG) nr 2371/2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken avgränsad till det pelagiska fisket med den artbegränsning som framgår av 2 §.

2 §

Paragrafen har utformats i enlighet med vad *Lagrådet* föreslagit. Paragrafen kommenteras i avsnitt 5.1. I paragrafen definieras vissa begrepp som förekommer i lagen.

För det första anges de pelagiska fiskarter som är aktuella i sammanhanget. Det är någon av arterna sill, skarpsill, makrill, taggmakrill, blåvitling och tobis. *För det andra* anges att fartygstillstånd är ett tillstånd för användning av fiskefartyg som beslutas enligt föreskrifter som meddelas enligt bemyndigande med stöd av 21 § andra stycket fiskelagen. De föreskrifter som avses i sammanhanget meddelas av Fiskeriverket med stöd av regeringens bemyndigande enligt 2 kap. 7 § första stycket och 20 § första stycket fiskeförordningen. *För det tredje* anges att nationell fiskekvot är den kvot som i fråga om fiske är tillgänglig för fördelning till svenska fartyg enligt EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Fiskerättigheter

3 §

Paragrafen har utformats i enlighet med vad *Lagrådet* föreslagit. Paragrafen kommenteras i avsnitt 5.1. Bestämmelsen innebär att Fiskeriverket får tilldela yrkesfiskare med fartygstillstånd en överlåtbar andel av den del av den nationella fiskekvoten som görs tillgänglig för pelagiskt fiske genom individuella kvoter. Andelens storlek ska fastställas med ledning av omfattningen av yrkesfiskarens tidigare fiske under en referensperiod.

Överlåtelse av fiskerättigheter

4 §

Paragrafen kommenteras i avsnitt 5.2 och innebär att en överlåtelse av fiskerättigheter enligt 3 § får ske under förutsättning att överlåtelsen inte motverkar syftet med lagen. Överlåtelsen ska godkännas av Fiskeriverket. Om bedömningen är att en överlåtelse strider mot syftet är det en avslagsgrund som kan anges vid verkets prövning enligt lagen. Av vad som har redovisats i avsnitt 5.2 om att lagen kan bidra till ett hållbart fiske framgår att en alltför stor ägarkoncentration och bristande regional balans i fisket motverkar syftet.

Godkännandet är ett uttryck för den myndighetsutövning som behövs för att fastställa avtalet mellan berörda parter. Detta sker genom ett beslut som visar överlätna rättighetsandelar beroende på överlåtelseavtalets innehåll. En följd av en godkänd överlåtelse är att båda parter aktuella

rättigheter efter överlåtelsen ska fastställas av Fiskeriverket. Det gäller såväl rättigheternas omfattning som giltighetstid.

5 §

Paragrafen kommenteras i avsnitt 5.2. Enligt *första stycket* ska en yrkesfiskare tillåtas inneha fiskerättigheter för högst två fartyg. Fiskerättigheterna får vidare enligt *andra stycket* motsvara högst tio procent av den del av den nationella fiskekvoten som görs tillgänglig för pelagiskt fiske genom individuella kvoter. Syftet är att motverka en alltför stor ägar-koncentration. Enligt *tredje stycket* ska Fiskeriverket, om det finns särskilda skäl, kunna godkänna en överlåtelse trots att den som förvärvar rättigheterna efter förvärvet har fiskerättigheter för mer än två fartyg eller ett större innehav än tio procent. Utgångspunkten är att överlåtelsen ska stå i överensstämmelse med lagens syfte, dvs. att främja fartygsstrukturen och bevarandet av fiskeresurserna och ett hållbart fiske. Om innehavet efter överlåtelsen, t.ex. endast i mindre omfattning, överskrider det föreskrivna högsta innehavet bör Fiskeriverket kunna godkänna överlåtelsen om det är angeläget från struktursynpunkt. Detsamma bör kunna gälla i fråga om en ur fiskenäringens synvinkel angelägen strukturell förändring som annars inte skulle bli av, t.ex. i brist på andra köpare.

Fiskerättigheters giltighetstid m.m.

6 §

Paragrafen kommenteras i avsnitt 5.3. I paragrafen regleras giltighetstiden för fiskerättigheter. Bestämmelsen i *första stycket* innebär att fiskerättigheter gäller för en tid av tio år från det att beslut om att fastställa andelen fattades. Enligt *andra stycket* ska fiskerättigheter som har överlåtits gälla under den tid som återstår av tioårsperioden. Bestämmelsen innebär alltså att alla fiskerättigheter kommer att ha samma giltighetstid och upphör att gälla vid en och samma tidpunkt.

7 §

Paragrafen kommenteras i avsnitt 5.3. Bestämmelsen innebär att Fiskeriverket får besluta att fiskerättigheter ska dras in eller begränsas om innehavarens fartygstillstånd återkallas eller begränsas.

8 §

Paragrafen kommenteras i avsnitt 5.3. Fiskeriverket ska kunna tilldela en annan yrkesfiskare med fartygstillstånd fiskerättigheter som har dragits in. Fiskerättigheterna gäller därvid under rättigheternas återstående giltighetstid.

Bemyndigande

9 §

Paragrafen kommenteras i avsnitt 5.4. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt *punkten 1* meddela föreskrifter om hur fiskerättigheterna ska beräknas. Sådana föreskrifter kan t.ex. avse den referensperiod som enligt 3 § ska vara vägledande för fiskerättigheternas

storlek. Bemyndigandet i *punkten 2* avser föreskrifter om grunderna för fördelningen av indragna fiskerättigheter. Prop. 2008/09:169

Överklagande

10 §

Paragrafen kommenteras i avsnitt 5.5. Ett beslut av Fiskeriverket enligt den föreslagna lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Paragrafen motsvarar 51 § fiskelagen om överklagande av Fiskeriverkets beslut.

Ikraftträdandebestämmelsen

Lagen ska träda i kraft den 1 augusti 2009.

Sammanfattning av Fiskeriverkets rapport den 30 maj 2007 angående ändrad reglering av det pelagiska fisket

Överförbara individuella fiskemöjligheter

Enligt Fiskeriverket har antalet yrkesfiskare under en rad år minskat, investeringsviljan har varit förhållandevis låg och medelåldern inom yrkesgruppen har ökat. Utvecklingen beror i vart fall delvis på en otillfredsställande lönsamhet inom näringen och osäkra planeringsförutsättningar.

Den svenska pelagiska fiskeflottan består av sammanlagt ett åttiotal fartyg, vilka under år 2007 tilldelats årsransoner av pelagisk fisk. Det pelagiska fisket är i hög grad utsatt för internationell konkurrens. Beståndssituationen för de aktuella fiskslagen är inte kritisk men en alltför stor flottkapacitet i förhållande till tillgängligt fångstutrymme har bidragit till att lönsamheten under senare år varit otillfredsställande. Det finns enligt Fiskeriverket ett stort behov av omstrukturering i det pelagiska segmentet. Hittillsvarande erfarenheter tyder på att skrotning-bidrag inte är tillräckliga för att möjliggöra ett utträde ur flottan på ett godtagbart ekonomiskt sätt.

Enligt Fiskeriverket kan ett system med individuella överförbara fiskemöjligheter ge ekonomiska förutsättningar som möjliggör för fiskeföretag att avveckla fartyg under godtagbara ekonomiska förhållanden. En omstrukturering av den pelagiska flottan kan härigenom finansieras av näringen. Enligt verket kan förändringen ske inom ramen för gällande fiskelag.

I sin rapport föreslår Fiskeriverket att överförbara individuella fiskemöjligheter inledningsvis ska omfatta de pelagiska kvoter som är fördelade med årsransoner, dvs. sill i Nordsjön, Skagerrak, Kattegatt, Östersjön samt i Norska havet, skarpsill i Skagerrak, Kattegatt och i Östersjön, makrill samt blåvitling. Systemet ska omfatta fiske med trål och större vadredskap. Fiskemöjligheten ska anges som en andel av den del av kvoten som fördelas individuellt. Fördelningen ska grundas på historisk infiskning enligt de principer som använts för respektive kvot vid fördelningen av årsransoner. Fiskemöjligheten ska disponeras av fartygstillståndshavaren.

För att förhindra att fiskemöjligheterna koncentreras till ett alltför begränsat antal personer bör enligt Fiskeriverket en fartygstillståndshavare endast kunna inneha pelagiska tillstånd för två fartyg samtidigt och tillstånden bör högst kunna omfatta 10 procent av de kvantiteter som fördelas som individuella överförbara fiskemöjligheter.

Åtgärder avseende småskaligt fiske och regionala insatser i Östersjön ska bibehållas. Genom åtgärder för att underlätta nyetablering dels i det småskaliga fisket, dels för fartyg mellan 15 och 24 meter i Östersjön, bör enligt verket möjligheten till förnyring i dessa kategorier förbättras. Delar av kvoterna ska vidare avsättas för småskaligt fiske och för regionala extratilldelningar till fartyg som endast fiskar i Östersjön och

landar i östersjöhamnar. Dessa kvantiteter ska inte kunna överlåtas utan ska kvarstå hos Fiskeriverket. Mindre kvantiteter ska också avsättas som säkerhetsmarginal för att förhindra oönskade överskridande av de nationella kvoterna. Om de avsatta kvantiteterna inte nyttjas fullt ut avser verket att fördela ut resterande kvantitet i slutet av året till övriga fartyg.

Överförbarheten regleras i Fiskeriverkets föreskrifter med stöd av ett utvidgat bemyndigande

Enligt Fiskeriverket får medlemsstaten enligt gemenskapslagstiftningen besluta om vilken metod som ska användas för att fördela de fiskemöjligheter som har tilldelats medlemsstaten. EU kräver att fiskefartyg ska inneha fiskelicens samt i förekommande fall även särskilt fisketillstånd.

Ändringen i fiskelagen och fiskeförordningen 2003 innebar att verkets bemyndigande att meddela föreskrifter utökades till att även gälla föreskrifter om *fiskets bedrivande*. Ändringarna syftade i första hand till att göra det möjligt för verket att reglera fisket och hanteringen av fisk så att landningar kan ske utspritt över året och så att fisk som landas är så färsk som möjligt. Syftet var vidare att av regionalpolitiska skäl styra fisket till vissa platser och fördela fisket, t.ex. genom individuell kvotfördelning. Fiskeriverket pekar vidare på att regeringen i proposition 2003/04:51 Kust- och insjöfiske samt vattenbruk uttalat att vissa befintliga förvaltningsverktyg rörande bl.a. tillträde till resurser samt fördelning av resurser ska användas mer aktivt.

I rapporten föreslår Fiskeriverket mot nämnda bakgrund att överförbarheten ska regleras i verkets föreskrifter med stöd av ett utvidgat bemyndigande från regeringen att meddela föreskrifter i fiskeförordningen, dvs. förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

Enligt bemyndigandet ska verket kunna meddela föreskrifter om att yrkesmässigt fiske av en art inom ett visst område med ett visst fartyg eller med användande av en viss fiskemetod, får bedrivas endast efter särskilt tillstånd av verket. Föreskrifterna får innefatta fördelningen av fiskemöjligheter med överförbarhet mellan fartygstillståndshavare. Enligt förslaget ska en överföring godkännas av Fiskeriverket. Verket ska vidare kunna återkalla en fördelning av fiskemöjligheter fem år efter verkets beslut. Fiskemöjligheterna ska också kunna begränsas om det är nödvändigt med hänsyn till bestämmelser i EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller nationella fiskereglerande föreskrifter samt om ett fartygstillstånd återkallas. Fiskeriverket ska slutligen föra ett register över särskilda fisketillstånd och tilldelade fiskemöjligheter. Uppgifterna ska vara offentliga och verket föreslår att en avgift för administration av särskilda fisketillstånd och registerhållning ska kunna tas ut enligt föreskrifter som meddelas av verket.

Konsekvenserna av ett system med överlåtbara fiskemöjligheter

Enligt Fiskeriverket har flera länder, t.ex. Danmark, Norge, Estland och Nederländerna infört individuella överförbara fiskemöjligheter. Syste-

mens utformning och effekter varierar. Erfarenheterna tyder på att överlåtbara fiskemöjligheter skapar gynnsamma förutsättningar för en omstrukturering och reduktion av fiskeflottan. De internationella erfarenheterna visar också på en reduktion av fiskekapacitet, en viss ägarkoncentration samt minskad förekomst av överskridande av nationella kvoter.

Risken för ägarkoncentration kan enligt verket motverkas genom att antalet pelagiska tillstånd som kan innehas av samma person och den andel av de fördelade pelagiska kvoterna som kan tilldelas en person begränsas. Enligt Fiskeriverket har de åtgärder i regionalt hänseende avseende den östersjöbaserade pelagiska flottan som genomförts underlättat situationen för detta fiske. Utöver de extratilldelningar som har gjorts, beräknas årsransonerna ha förbättrat förutsättningarna för att bedriva ett ekonomiskt lönsamt fiske. Även avsättningen av kustkvoter för småskaligt fiske har haft en positiv inverkan på situationen i Östersjön. Åtgärderna ska bibehållas.

Fiskeriverket bedömer att kostnaderna för att införskaffa fiskemöjligheter i ett system med överförbarhet antagligen kommer att försvåra nyetablering med större fartyg i det pelagiska fisket. Redan i dag är kostnaderna för att förvärva ett större fartyg så höga att en nyetablering rimligen måste ske med mindre fartyg eller genom delägarskap i ett existerande fiskeföretag. Eftersom överförbarheten främst syftar till att underlätta en reduktion av fiskekapaciteten i det pelagiska fisket är en nyetablering av större fartyg inte något som bör uppmuntras enligt verket.

Möjligheterna att reglera fisket i syfte att trygga en jämn leverans av råvara över året till beredningsindustrin kommer att minska i ett system med överförbarhet, men i gengäld öppnas möjligheter för beredningsindustrin att ingå avtal med enskilda fiskeföretag om leveranser av fisk av önskad kvalitet och vid rätt tid på året. På det sättet läggs ett större ansvar på marknadens aktörer.

Effekterna slutligen av överförbara fiskemöjligheter på fiskarnas beteende är svårbedömda, t.ex. hur systemet påverkar förekomsten av dumpning av fisk.

Förteckning över remissinstanserna (Fiskeriverkets rapport den 30 maj 2007)

Prop. 2008/09:169
Bilaga 2

Kustbevakningen, Ekonomistyrningsverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Naturvårdsverket, Konkurrensverket, Verket för näringslivsutveckling, NUTEK, Näringslivets Regelnämnd, Blekingefiskarnas ek. förening, Fiskbranschens Riksförbund, Hallandsfiskarnas PO ek. förening, Producentorganisationen Gävlefisk, Swedish Pelagic Group PO ek. förening, Svensk Exportfisk ek. förening, Svensk Fisk ek. förening, Svenska Livsmedelsarbetareförbundet, Sveriges Fiskares Arbetslöshetskassa, Sveriges Fiskares PO ek. förening, Sveriges Fiskares Riksförbund, (SFR), Sveriges Pelagiska PO ek. förening, Sveriges Yrkesfiskares Ekonomiska Förening, (SYEF) samt Världsnaturfonden, WWF.

Sammanfattning av promemorian Överlåtbara fiskerättigheter (Ds 2008:45)

Prop. 2008/09:169
Bilaga 3

I promemorian föreslås en lag om överlåtbara fiskerättigheter. Syftet med lagen är att få en struktur i den svenska fiskeflottan i det pelagiska yrkesfisket som främjar bevarandet av fiskeresurserna och ett i övrigt hållbart fiske. Pelagiskt fiske är fiske efter sill, skarpsill, makrill, tagg-makrill, blåvitling och tobis.

Enligt lagen ska de fiskerättigheter som följer av Fiskeriverkets särskilda fisketillstånd för en yrkesfiskare med fartygstillstånd att bedriva fiske, helt eller delvis kunna överlåtas till en annan yrkesfiskare med fartygstillstånd. Fiskeriverket ska godkänna överlåtelsen.

De överlåtbara fiskerättigheterna ska vara tidsbegränsade och gälla för en tid av tio år. Med hänsyn till osäkerheten om beståndsutveckling och andra händelser ska Fiskeriverket kunna besluta att rättigheterna tillfälligt inte ska gälla eller att de ska återkallas. Ett beslut angående överlåtbara fiskerättigheter i enskilda fall ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Den föreslagna lagen bedöms kunna träda i kraft den 1 januari 2009.

Införandet av en lag om överlåtbara fiskerättigheter bedöms inte fordra särskilda regler i lagen eller på annat håll om pantsättning, utmätning eller konkurs. Inte heller bedöms att fiskerättigheter ska kunna övergå till eller utnyttjas av ett dödsbo eller övergå genom annat familjerättsligt fång.

Överlåtbara fiskerättigheter förutsätter inte ändringar i skattelagstiftningen.

Promemorians förslag till lag om överlåtbara fiskerättigheter

Prop. 2008/09:169
Bilaga 4

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Syftet med denna lag är att främja en balanserad fartygsstruktur i den svenska fiskeflottan i det yrkesmässiga pelagiska fisket så att den medverkar till bevarandet av fiskeresurserna och ett i övrigt hållbart fiske.

2 § I denna lag förstås med

pelagiskt fiske: fiske efter någon av arterna sill, skarpsill, makrill, taggmakrill, blåvitling och tobis,

särskilt tillstånd till fiske: tillstånd som meddelas enligt föreskrifter som utfärdats enligt bemyndigande med stöd av 19 § första stycket fiskelagen (1993:787),

fartygstillstånd: tillstånd för användning av fiskefartyg som meddelas enligt föreskrifter som utfärdats enligt bemyndigande med stöd av 21 § andra stycket fiskelagen.

Överlåtelse av fiskerättigheter

3 § Fiskerättigheter som följer av ett särskilt tillstånd, som har meddelats av Fiskeriverket för en innehavare av ett fartygstillstånd, till fiske med ett visst fartyg inom ett bestämt område efter en fiskart som avses i 2 §, får av denne överlätas, i sin helhet eller delvis, till en annan yrkesfiskare som innehar ett fartygstillstånd.

Fiskerättigheter ska vara bestämda som en andel, uttryckt i procent, av det pelagiska fiske som görs tillgängligt för fördelning genom särskilda tillstånd. Andelen ska fastställas av Fiskeriverket med ledning av omfattningen av tidigare fiske under en angiven referensperiod.

4 § En överlåtelse av fiskerättigheter enligt 3 § får ske under förutsättning att överlåtelsen inte motverkar syftet med lagen.

Överlåtelsen ska godkännas av Fiskeriverket.

Fiskerättigheters giltighetstid m.m.

5 § Fiskerättigheter enligt 3 § gäller för en tid av tio år.

Fiskeriverket får besluta att fiskerättigheter tillfälligt inte ska gälla eller återkalla rättigheter. Detta får ske om förutsättningar för att utnyttja rättigheterna helt eller delvis inte föreligger på grund av bestämmelser i EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller i nationella föreskrifter om fiske eller vid återkallande av fartygstillstånd.

6 § Regeringen eller efter regeringens bemyndigande den myndighet som regeringen bestämmer får utfärda de närmare föreskrifter om särskilda fisketillstånd som behövs på grund av denna lag.

Överklagande

7 § Ett beslut av Fiskeriverket i ett särskilt fall enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009.

Riksdagens ombudsmän (JO), Hovrätten för Västra Sverige, Varbergs tingsrätt, Kammarrätten i Göteborg, Länsrätten i Göteborg, Kustbevakningen (KBV), Ekonomistyrningsverket (ESV), Skatteverket, Kronofogdemyndigheten (KFM), Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Uppsala universitet, juridiska fakulteten, Handelshögskolan i Stockholm HHS, Statens jordbruksverk, Livsmedels-ekonomiska institutet SLI, Fiskeriverket, Naturvårdsverket, Konkurrensverket, Verket för näringslivsutveckling NUTEK, ArtDatabanken, Havsmiljöinstitutet, Stockholm Resilience Centre, Föreningen Sveriges kronofogdar, Sveriges Yrkesfiskares Ekonomiska Förening (SYEF), Sveriges Fiskares Riksförbund (SFR), Sveriges Pelagiska Producentorganisation (SPPO), Swedish Pelagic Group (SPG), Sveriges Fiskares PO ek. förening, Fiskbranschens Riksförbund, Hallandsfiskarnas PO ek. förening, Blekingefiskarnas ek. förening, Producentorganisationen Gävlefisk, Svensk Exportfisk ek. förening, Svenska Bankföreningen, Sveriges Redareförening, Svensk Handel samt Världsnaturfonden WWF.

Förslag till lag om överlåtbara fiskerättigheter

Häri genom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag syftar till att främja en balanserad fartygsstruktur i den svenska fiskeflottan i det yrkesmässiga pelagiska fisket så att strukturen i flottan medverkar till att bevara fiskeresurserna och ett i övrigt ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänseende hållbart fiske.

2 § I denna lag betyder

pelagiskt fiske: fiske efter någon av arterna sill, skarpsill, makrill, taggmakrill, blåvitling och tobis,

fartygstillstånd: särskilt tillstånd för användning av fiskefartyg som beslutas enligt föreskrifter som meddelats med stöd av bemyndigande i 21 § andra stycket fiskelagen (1993:787), och

nationell fiskekvot: det fiske som är tillgängligt för fördelning till svenska fartyg enligt EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Fiskerättigheter

3 § En begränsad rätt till fiske som följer av föreskrifter som har meddelats med stöd av bemyndigande i 19 § fiskelagen (1993:787) får för yrkesfiskare med fartygstillstånd bestämmas som en överlåtbar andel, uttryckt i procent, av den del av den nationella fiskekvoten som görs tillgänglig för pelagiskt fiske genom individuella kvoter (fiskerättigheter). Andelens storlek ska fastställas av Fiskeriverket med ledning av omfattningen av yrkesfiskarens tidigare fiske under en referensperiod.

Överlåtelse av fiskerättigheter

4 § Fiskerättigheter får överlåtas till en annan yrkesfiskare med fartygstillstånd, om överlåtelsen inte motverkar syftet med lagen.

Överlåtelsen ska godkännas av Fiskeriverket.

Fiskeriverket ska i sitt beslut om godkännande fastställa parternas innehav av fiskerättigheter.

5 § En yrkesfiskare får ha fiskerättigheter för högst två fartyg samtidigt.

En yrkesfiskares innehav av fiskerättigheter får motsvara högst tio procent av den del av den nationella fiskekvoten som görs tillgänglig för pelagiskt fiske genom individuella kvoter.

Prop. 2008/09:169
Bilaga 6

Om det finns särskilda skäl, får Fiskeriverket godkänna en överlåtelse trots att yrkesfiskaren efter förvärvet har ett större innehav av fiskerättigheter än vad som är tillåtet enligt första och andra styckena.

Fiskerättigheters giltighetstid m.m.

6 § Fiskerättigheter gäller i tio år från dagen för Fiskeriverkets beslut om att fastställa fiskerättigheterna.

Fiskerättigheter som fastställs i ett beslut om att godkänna en överlåtelse gäller endast under den tid som återstår av de ursprungliga fiskerättigheternas giltighetstid.

7 § Fiskeriverket får besluta att dra in eller begränsa fiskerättigheter om innehavarens fartygstillstånd har återkallats eller begränsats, utan att någon ersättning lämnas innehavaren.

8 § Fiskerättigheter som har dragits in får tilldelas en annan yrkesfiskare med fartygstillstånd. Sådana fiskerättigheter gäller under den tid som återstår av de ursprungliga fiskerättigheternas giltighetstid.

Bemyndigande

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. hur fiskerättigheterna ska beräknas, och
2. grunderna för fördelningen av indragna fiskerättigheter.

Överklagande

10 § Fiskeriverkets beslut enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2009-02-25

Närvarande: F.d. regeringsrådet Rune Lavin, justitierådet Marianne Lundius och regeringsrådet Karin Almgren.

Överlåtbara fiskerättigheter

Enligt en lagrådsremiss den 12 februari 2009 (Jordbruksdepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om överlåtbara fiskerättigheter.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Olof Åkerrén.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

I den föreslagna lagen regleras främst överlåtelser av fiskerättigheter och sådana rättigheters giltighetstid. Lagen föreslås skola tillerkäna Fiskeriverket vidsträckt befogenheter, vilkas utövande i praktiken kan antas komma att kraftigt inskränka enskildas möjligheter att bestämma och förfoga över sina fiskerättigheter.

1 §

Enligt författningskommentaren anknyter paragrafen textmässigt till rådets förordning (EG) nr 2371/2002. Enligt artikel 11.1 i förordningen ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att anpassa fiskekapaciteten för sina flottor så att en stabil och varaktig balans uppnås mellan denna fiskekapacitet och deras fiskemöjligheter. Med fiskekapacitet avses i förordningen ett fartygs dräktighet i bruttoton och dess maskinstyrka. Syftet med regleringen kommer till tydligare uttryck om paragrafen får följande lydelse:

Denna lag syftar till att främja att fartygsstrukturen i den svenska fiskeflottan i det yrkesmässiga pelagiska fisket medverkar till att bevara fiskeresurserna och ett i övrigt ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänseende hållbart fiske.

2 §

Den föreslagna definitionen av begreppet nationell fiskekvot likställer ”kvot” med ”fiske”. Ett förslag till en adekvat definition är: den kvot som i fråga om fiske är tillgänglig för fördelning till svenska fartyg enligt EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Av paragrafen framgår att Fiskeriverket får tilldela yrkesfiskare med fartygstillstånd överlåtbara fiskerättigheter. Paragrafen har fått en svårtillgänglig utformning. Att den överlåtbara andelen ska uttryckas i procent behöver inte framgå av lag utan kan med fördel regleras i verkställighetsföreskrifter. Paragrafen kan förslagsvis formuleras på följande sätt:

Av den del av den nationella fiskekvoten som görs tillgänglig för pelagiskt fiske genom individuella kvoter, får Fiskeriverket för yrkesfiskare med fartygstillstånd bestämma en överlåtbar andel (fiskerättigheter). Andelens storlek ska fastställas med ledning av omfattningen av yrkesfiskarens tidigare fiske under en referensperiod.

4 §

Av viss betydelse är om lagen klassificeras som civilrättslig eller förvaltningsrättslig. Endast i det sistnämnda fallet får ett bemyndigande (jfr förslagets 9 §) med stöd av 8 kap. 7 § första stycket regeringsformen ingå i lagen. Bestämmelsen i den föreslagna paragrafens första stycke är, om man ser den isolerad, av civilrättslig natur. Bestämmelserna i andra och tredje styckena innehåller däremot klara förvaltningsrättsliga inslag. Vidare är de ämnen som regleras i förslagets 5–8 §§ otvivelaktigt att hänföra till den betungande förvaltningsrätten. Enligt Lagrådets mening präglas den föreslagna lagen av så många bestämmelser om åligganden för enskilda och ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden att den får anses höra under 8 kap. 3 § regeringsformen.

7 och 8 §§

I 7 § föreskrivs att Fiskeriverket ska få besluta att dra in eller begränsa fiskerättigheter utan att någon ersättning behöver lämnas till innehavaren. En sådan åtgärd ska få vidtas om innehavarens fartygstillstånd har återkallats eller begränsats. De indragna fiskerättigheterna ska därefter enligt 8 § kunna tilldelas annan. Ett fartygstillstånd kan enligt Fiskeriverkets författningssamling (FIFS) 2004:25 3 kap. 7 § återkallas eller begränsas bl.a. om tillståndet har meddelats på grund av felaktiga uppgifter i ansökan, om föreskrifter om fiske har överträtts, om den årliga uppgivna infiskningen är för låg eller om villkor i tillståndet åsidosatts.

Genom att fiskerättigheter i 4 § föreslås bli överlåtbara kommer de att representera ett förmögenhetsvärde och får anses ha karaktären av egendom (jfr NJA 2001 s. 46 där frågan gällde om mjölkkvot kunde ingå i fastighetspant). Värdet av fiskerättigheter kan komma att uppgå till ansevärd belopp. Detta värde kan komma att överföras från en person till en annan utan att någon ersättning utgår till innehavaren oavsett om innehavaren förvärvat rättigheterna från en annan innehavare mot betalning eller erhållit dem vederlagsfritt direkt från Fiskeriverket. Innehavet av fiskerättigheter är också nödvändigt för att kunna bedriva

En innehavare av fartygstillstånd och fiskerättigheter kan förutse på vilka grunder fartygstillståndet kan komma att återkallas och därmed fiskerättigheterna kan komma att dras in. Grunderna i FIFS 2004:25 3 kap. 7 § kan emellertid inte anses väga så tungt att en indragning av fiskerättigheter utan kompensation generellt sett kan anses vara ett legitimt ingrepp i innehavarens egendom och näringsfrihet. Det kan således ifrågasättas om en sådan åtgärd kan anses vara förenlig med 2 kap. 18 och 20 §§ regeringsformen samt Europakonventionens skydd för egendomsrätten i artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till konventionen.

Lagrådet noterar också att den del av 7 § där det föreslås att indragning ska kunna ske utan att ersättning lämnas till innehavaren inte fanns med i det remitterade förslaget och således inte varit föremål för remissbehandling.

Det förhållandet att Fiskeriverket får dra in (eller begränsa) fiskerättigheter och sedan tilldela dessa en annan yrkesfiskare medför att förfarandet är jämförbart med sådant förfogande som avses i 2 kap. 18 § regeringsformen. Av andra stycket i sistnämnda paragraf framgår att den vars egendom blir föremål för förfogande under alla omständigheter är berättigad till ersättning för förlusten. Den föreslagna föreskriften i 7 § innebärande att ersättning inte ska utgå vid en indragning (eller begränsning) av fiskerättigheter är därför knappast förenlig med nämnda bestämmelse i regeringsformen. Föreskriften bör därför utgå ur förslaget. Även om så sker är det föreslagna förfarandet att bedöma med ledning av såväl 2 kap. 18 § första stycket som 2 kap. 20 § första stycket regeringsformen. I båda bestämmelserna uppställs krav på att det ifrågavarande ingreppet ska ställas i relation till om det finns angelägna allmänna intressen som motiverar åtgärden. Det framgår inte av remissen vad det är för slags allmänna intressen som är så angelägna att de bör föranleda inskränkningar i det skydd som äganderätten och näringsfriheten åtnjuter enligt de nämnda bestämmelserna i regeringsformen. I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör det närmare belysas vilka intressen och faktorer det är fråga om och vidare bör en avvägning göras mellan enskildas och allmännas intressen.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 mars 2009

Närvarande: Statsrådet Olofsson, ordförande, och statsråden Odell, Bildt, Ask, Husmark Pehrsson, Leijonborg, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Carlgren, Hägglund, Björklund, Carlsson, Borg, Sabuni, Billström, Adelson Liljeroth, Tolgfors, Björling

Föredragande: statsrådet Erlandsson

Regeringen beslutar proposition 2008/09:169 Överlåtbara fiskerättigheter

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG-regler
--------------------	--	---

Lag om överlåtbara fiskerättigheter	9 §	
-------------------------------------	-----	--