

Ds 2008:45

Överlåtbara fiskerättigheter



REGERINGSKANSLIET

Jordbruksdepartementet

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

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/>

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-23009-1
ISSN 0284-6012

Innehåll

Sammanfattning	7
Författningsförslag	9
Förslag till lag om överlåtbara fiskerättigheter.....	9
1 Bakgrund	13
1.1 Inledning.....	13
1.2 Fiskeriverkets rapport den 30 maj 2007 om ändrad reglering av det pelagiska fisket.....	14
1.2.1 Allmänna förutsättningar.....	14
1.2.2 Förslag till ändring i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.....	15
1.2.3 Förutsättningar för systemet med överförbara fiskemöjligheter	16
1.2.4 Förslagets juridiska förutsättningar enligt den gemensamma fiskeripolitiken och den nationella fiskelagstiftningen m.m.....	17
1.2.5 Konsekvenserna av ett system med överlåtbara fiskemöjligheter	18
1.3 Remissutfallet.....	21

2	Fördelningen av de nationella fiskemöjligheterna.....	23
2.1	Gällande bestämmelser	23
2.1.1	Yrkesfiskelicens och fartygstillstånd	24
2.1.2	Andra begränsningar av tillträdet till fisket.....	25
2.1.3	Ransonsystem	25
2.1.4	Årsransoner	26
2.2	Strukturåtgärder beträffande fiskeflottan.....	27
2.2.1	In- och utförsel av fartygskapacitet	27
2.2.2	Stöd för skrotning av fartyg	29
3	Reglering av tillstånd och rättigheter inom andra sektorer	31
3.1	Överlåtbara tillstånd m.m.....	31
3.1.1	Tillstånd till mineralbrytning	31
3.1.2	Tillstånd att använda elektrisk starkströmsledning	32
3.1.3	Tillstånd att använda naturgasledning	32
3.1.4	Tillstånd att driva hotell- eller pensionatsrörelse	32
3.1.5	Tillstånd till yrkesmässig trafik.....	33
3.2	Andra överlåtbara rättigheter eller värden.....	33
3.2.1	Mjölkkvoter.....	33
3.2.2	Elcertifikat.....	34
3.2.3	Utsläppsrätter	36
3.3	Den skattemässiga regleringen av mjölkkvoter, elcertifikat och utsläppsrätter.....	37
3.3.1	Inledning	37
3.3.2	Näringsverksamhet	38
3.3.3	Mjölkkvoter.....	38
3.3.4	Elcertifikat och utsläppsrätter.....	39

3.4	Möjligheter till utmätning och pantsättning samt konsekvenser av konkurs och dödsfall	40
3.4.1	Mjölkkvoter	40
3.4.2	Utsläppsrätter och elcertifikat	41
4	Översiktlig redovisning av gällande skatteregler för fisket	45
4.1	Fiskeföretag.....	45
4.2	Näringsverksamhet eller tjänst?.....	46
4.3	Enskild näringsverksamhet.....	47
4.4	Juridiska personers näringsverksamhet	47
5	Överväganden och förslag.....	49
5.1	Utgångspunkter	49
5.2	Rättslig analys av Fiskeriverkets förslag.....	51
5.3	Förhållandet till 8 kap. regeringsformen	55
5.4	Ändringar i fiskelagen eller en särskild lag?	56
5.5	Huvuddragen av en särskild lag.....	57
5.6	Andra rättsliga frågor.....	60
5.6.1	Register.....	60
5.6.2	Pantsättning	61
5.6.3	Utmätning och konkurs.....	62
5.6.4	Övergång till dödsbo m.m.	63
5.6.5	Sekretessfrågor.....	65
5.7	Skattefrågor	66

6	Författningskommentar	71
	Förslag till lag om överlåtbara fiskerättigheter.....	71
	Bilaga 1 Uppdrag rörande utredning av vissa frågor i anslutning till Fiskeriverkets rapport 2007-05-30 om ändrad reglering av det pelagiska fisket.....	75
	Bilaga 2 Fiskeriverkets författningsförslag.....	77

Sammanfattning

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, taggmakrill, 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 överlätas 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.

Författningsförslag

Förslag till lag om överlåtbara fiskerättigheter

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 fiskresurserna 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.

1 Bakgrund

1.1 Inledning

Fiskeriverket föreslog i en skrivelse till regeringen den 5 oktober 2005 om reglering av det pelagiska fisket ett system med årsvis individuella fiskemöjligheter som var överförbara mellan fartygstillståndshavare inom det pelagiska fisket, dvs. fiske i detta sammanhang 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.

I uppdraget den 28 februari 2008 om föreliggande utredning (*Bilaga 1*) anfördes att tilldelningen av kvot kommer att utgöra en form av egendom som är avsedd att överlåtas mellan enskilda och således medföra rättsverkningar mellan dem. Det behöver utredas vilken typ av egendom som tilldelningen av kvot ska anses utgöra, liksom de sakrättsliga aspekterna på de överlåtbara kvoterna, vad som gäller vid konkurs och utmätning och om en tilldelning kan ställas som säkerhet för lån. Innebörden av förslaget i skatterättsligt hänseende bör också klargöras. Det bör vidare utredas om handeln med de överlåtbara kvoterna kräver ett rättsligt ramverk som garanterar att handeln kan ske på ett säkert sätt utan rättsförluster. Om det rättsliga ramverket

för systemet kräver ändringar i lag eller annan författning ska författningsförslag lämnas.

1.2 Fiskeriverkets rapport den 30 maj 2007 om ändrad reglering av det pelagiska fisket

1.2.1 Allmänna förutsättningar

Fiskeriverket redovisar att den pelagiska fiskeflottan i detta sammanhang består av de fartyg som under år 2007 erhållit årsransoner av pelagisk fisk. Sammanlagt har 80 fartyg erhållit sådant tillstånd. Det pelagiska fisket är i hög grad utsatt för internationell konkurrens. Även om beståndssituationen inte bedöms vara kritisk för dessa fiskslag har en alltför stor flottkapacitet i förhållande till tillgängligt fångstutrymme bidragit till att lönsamheten varit otillfredsställande under senare år. Det finns därför ett påtagligt behov av omstrukturering inom detta flottsegment.

Staten kan ge delvis gemenskapsfinansierade skrotningsbidrag för anpassning av fiskeflottan inom ramen för strukturstödsprogrammen. För flertalet fartygsägare, i synnerhet när det gäller nyare fartyg med högre bruttotonnage, tyder hittillsvarande erfarenheter på att de belopp som enligt regelverket kan beviljas inte är tillräckliga för att möjliggöra ett utträde ur flottan på ett godtagbart ekonomiskt sätt. Det behövs därför ytterligare åtgärder för att underlätta en önskvärd omstrukturering.

Genom att införa ett system med individuella överförbara fiskemöjligheter kan ekonomiska förutsättningar skapas som möjliggör för fiskeföretag att avveckla fartyg under godtagbara ekonomiska förhållanden. Utgångspunkten är att omstruktureringen av den pelagiska flottan på detta sätt kan finansieras av näringen. Det är därför enligt Fiskeriverket av största vikt att ett

system med överförbara individuella fiskemöjligheter inom det pelagiska fisket kan införas snarast. Förslaget bygger på förändringar som enligt verkets bedömning ryms inom ramen för gällande fiskelag.

1.2.2 Förslag till ändring i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen

Fiskeriverket föreslår en ändring i 2 kap. 7 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen (fiskeförordningen) (*Bilaga 2*).

Enligt förslaget bemyndigas verket att 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 sådana fartygstillsåndshavare som avses i 2 kap. 20 § förordningen. En överföring ska godkännas av verket.

En fördelning av fiskemöjligheter ska kunna återkallas med verkan fem år efter beslut härom. 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 vid återkallelse av fartygstillsånd.

Fiskeriverket ska föra ett register över särskilda fisketillsånd och tilldelade fiskemöjligheter. Uppgifterna ska vara offentliga.

Verket ska slutligen ha möjlighet att ta ut en avgift för administration av särskilda fisketillsånd och registerhållning enligt föreskrifter som meddelas av verket.

1.2.3 Förutsättningar för systemet med överförbara fiskemöjligheter

Systemet med överförbara individuella fiskemöjligheter ska inledningsvis omfatta de pelagiska kvoter som för närvarande 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 bör grundas på historisk infiskning enligt de principer som använts för respektive kvot vid fördelningen av årsransoner.

Fiskemöjligheten ska disponeras av fartygstillståndshavaren. De maximala fångstmängder som maximalt får landas av respektive fartyg årligen framgår av de tillståndshandlingar, s.k. pelagiska tillstånd, som tillsänds fartygstillståndshavaren.

Fiskemöjligheten bör betraktas som en nyttjanderätt och fördelningen ska kunna återkallas. För att möjliggöra planering på medellång sikt bör dock inte tillstånden kunna återkallas med kort varsel utan först efter en uppsägningstid på fem år.

Den årliga tilldelningen bör under året kunna begränsas eller återkallas om det blir nödvändigt på grund av ändringar i gemenskapsreglerna eller av fiskevårdsskäl liksom vid överträdelser mot fiskelagstiftningen eller av villkor i tillstånden.

Överlåtelse av hela eller delar av fiskemöjligheten ska endast kunna ske till annan fartygstillståndshavare. Överlåtelsen ska godkännas av Fiskeriverket.

För att kunna följa upp de tilldelade fiskemöjligheterna ska Fiskeriverket upprätta ett register över vilka fiskemöjligheter som respektive fartygstillståndshavare förfogar över och vilket fartyg dessa är kopplade till. Uppgifterna bör vara offentliga.

För att förhindra att fiskemöjligheterna koncentreras till ett alltför begränsat antal personer bör en fartygstillståndshavare endast kunna inneha pelagiska tillstånd för två fartyg samtidigt

och tillstånden bör högst kunna omfatta 10 % av de kvantiteter som fördelas som individuella överförbara fiskemöjligheter.

De åtgärder avseende småskaligt fiske och regionala insatser i Östersjön, som införts genom det nuvarande systemet med årsransoner, bibehålls. Det innebär att delar av kvoterna avsätts för småskaligt fiske och för regionala extratilldelningar till fartyg som endast fiskar i Östersjön och landar i östersjöhamnar. Dessa kvantiteter ska inte kunna överlåtas mellan fartygstillståndshavare utan ska kvarstå hos Fiskeriverket.

Mindre kvantiteter ska också avsättas som säkerhetsmarginal för att förhindra oönskade överskridande av de nationella kvoterna.

I de fall som de avsatta kvantiteterna inte nyttjas fullt ut ska resterande kvantitet i slutet av året kunna fördelas ut till övriga fartyg.

1.2.4 Förslagets juridiska förutsättningar enligt den gemensamma fiskeripolitiken och den nationella fiskelagstiftningen m.m.

Gemenskapslagstiftningen ställer för tillträde till vatten och resurser krav på att fartyg ska inneha fiskelicens, i Sverige betecknat fartygstillstånd, samt i förekommande fall även särskilt fisketillstånd. Vidare föreskrivs att medlemsstaten ska besluta om vilken metod som ska användas för att fördela de fiskemöjligheter som har tilldelats medlemsstaten.

Den nationella fiskelagstiftningen föreskriver därutöver att yrkesmässigt fiske kan bedrivas endast med stöd av yrkesfiskelicens. Vid utfärdande av sådan ska resurstillgången och fiskets betydelse för individens försörjning vägas in. Vidare ställs krav på anknytning till svensk fiskerinäring. Innehav av yrkesfiskelicens är en nödvändig förutsättning för att erhålla fartygstillstånd. Gemensamt för yrkesfiskelicens och fartygstillstånd är att de endast kan beviljas fysisk person.

Genom ändringar av fiskelagen och fiskeförordningen utökades år 2003 Fiskeriverkets bemyndigande att meddela föreskrifter för fiskevärden till att även gälla föreskrifter om fiskets bedrivande. Författningsändringarna syftade enligt förarbetena i första hand till att göra det möjligt för verket att till gagn för konsumenterna och beredningsindustrin 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. Det angavs också att det av regionalpolitiska skäl kan finnas anledning att kunna styra fisket till vissa platser och fördela fisket mellan fiskare, t.ex. genom individuell kvotfördelning. Regeringen anförde vidare i proposition 2003/04:51 Kust- och insjöfiske samt vattenbruk att vissa befintliga förvaltningsverktyg rörande lokal och regional samförvaltning, tillträde till resursen samt fördelning av resursen ska användas mer aktivt.

1.2.5 Konsekvenserna av ett system med överlåtbara fiskemöjligheter

System med individuella överlåtbara fiskemöjligheter finns i flera näraliggande länder, t.ex. i Danmark, Norge, Estland och Nederländerna. Det holländska systemet skiljer sig från övriga så till vida att fiskemöjligheterna tilldelats grupper av fiskare. Utformning och effekter av systemen varierar mellan länderna, men bland de observerade följderna kan noteras en reduktion av fiskekapacitet, en viss ägarkoncentration samt minskad förekomst av överskridande av nationella kvoter.

Överlåtbara fiskemöjligheter skapar gynnsamma förutsättningar för en omstrukturering och reduktion av den pelagiska fiskeflottan. Erfarenheten visar att möjligheterna att nå detta resultat genom andra åtgärder, t.ex. skrotningsbidrag inom strukturstödsprogrammet, är begränsade.

Antalet yrkesfiskare har under en rad år minskat, investeringsviljan har varit förhållandevis låg och medelåldern inom yrkesgruppen har ökat. Utveckling anses i vart fall delvis bero på

en otillfredsställande lönsamhet inom näringen och osäkra planeringsförutsättningar.

Genom fördelningen av årsransoner har planeringsmöjligheterna förbättrats. Ett system med överlåtbarhet ska inte påverka denna utveckling negativt. Genom de åtgärder som föreslås för att underlätta nyetablering dels i det småskaliga fisket, dels för fartyg mellan 15 och 24 meter i Östersjön, bör möjligheten till föryngring i dessa kategorier förbättras.

Kostnaderna för att införskaffa fiskemöjligheter i ett system med överförbarhet kommer antagligen att försvåra nyetablering i det pelagiska fisket för större fartyg. 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. Förslaget med överförbarhet syftar främst till att underlätta en reduktion av fiskekapaciteten i det pelagiska fisket och en nyetablering av större fartyg är därför inte något som bör uppmuntras.

Även beredningsindustrin kan komma att påverkas av förslaget. Fiskeriverkets möjligheter att reglera fisket i syfte att trygga en jämn leverans av råvara över året till beredningsindustrin minskar, 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.

Fiskeriverkets genomförda åtgärder i regionalt hänseende avseende den östersjöbaserade pelagiska flottan har underlättat situationen för detta fiske. Utöver de extratilldelningar som har gjorts, beräknas årsransonerna i sig ha förbättrat planeringsmöjligheterna och därmed även förutsättningarna för att bedriva ett ekonomiskt lönsamt fiske. Även avsättningen av kustkvoter för småskaligt fiske kan antas ha en positiv inverkan på situationen i Östersjön.

Det är svårt att med säkerhet förutse de skattemässiga effekterna av förslaget, då detta är beroende av vilken bedömning som Skatteverket gör. Genom att fiskemöjligheten föreslås tilldelas fartygstillståndshavaren, dvs. en fysisk person, kommer en direkt

koppling till fartygets ägare endast att finnas i de fall som verksamheten drivs som en enskild firma. Beskattningen beror därför av i vilken företagsform som verksamheten bedrivs.

I de fall beskattning sker i näringsverksamhet kan det vara intressant att jämföra med utsläppsrättigheter och elcertifikat. Beskattningen av dessa rättigheter har klargjorts genom ändringar i inkomstskattelagen. Slutsatsen är att de skatterättsliga övervägandena får göras av de berörda parterna i samband med en överlåtelse av fiskemöjligheter. Hastigheten i omstrukturering av flottan kan komma att påverkas av vilka överväganden som parterna gör i det sammanhanget.

En introduktion av överlåtbara fiskemöjligheter i Sverige kan komma att leda till ägarkoncentration. En minskning av antalet pelagiska fartyg innebär definitionsmässigt att en viss ägarkoncentration kommer att äga rum. Utvecklingen kan motverkas genom vissa åtgärder. Genom att begränsa antalet pelagiska tillstånd till högst två som kan innehas av samma person och genom att ange att högst 10 % av de fördelade pelagiska kvoterna kan tilldelas en person bör en önskad utveckling kunna motverkas.

När det slutligen gäller eventuella biologiska effekter av förslaget är frågan om ett system med överförbara fiskemöjligheter kan tänkas uppmuntra till en ökad dumpning av fisk för att maximera det ekonomiska värdet av fångsten. Frågan är i dagsläget svår att bedöma. För att maximera totalfångsternas värde kan fiskarna antingen välja att minimera fisketider till havs genom att ta till vara hela fångsten och därigenom minska sina omkostnader eller också maximera fångstvärdet genom att endast föra i land den mest värdefulla delen av fångsten. Samtidigt kan noteras att det tidigare systemet med tvåveckorsransoner tvingade fiskaren att i slutet av varje ransoneringsperiod kasta delar av fångsten för att inte överskrida de fastställda ransonerna.

1.3 Remissutfallet

Fiskeriverkets rapport har remissbehandlats. Flertalet remissinstanser som har yttrat sig, däribland Sveriges Fiskares Riksförbund (SFR), ställer sig bakom förslaget om överlåtbara fiskemöjligheter.

Länsstyrelsen i Hallands län tillstyrker förslaget under förutsättning att samma villkor som kommer att gälla för Östersjön också kommer att gälla för Kattegatt och Skagerrak. Enligt länsstyrelsens uppfattning finns det inte någon principiell skillnad mellan Östersjön och Västerhavet. Länsstyrelsen föreslår att det ska finnas möjligheter för fartyg upp till 24 meter att etablera sillfiske avsedd för en regional/lokal marknad även i Kattegatt och Skagerrak. En andel av kvoterna i dessa havsområden bör avsättas för detta på samma sätt som i Östersjön. Vidare anser man att det av lagtexten bör framgå att överlåtbarheten endast ska omfatta pelagiskt fiske.

Länsstyrelsen i Blekinge län anser att den föreslagna lagtexten bör kompletteras med en mening om att beslut ska främja en hållbar utveckling.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län ser vissa risker med överförbara individuella kvoter och anser att det innebär att allmänna resurser fördelas som enskilda kvoter.

Naturvårdsverket ställer sig positivt till principen att underlätta för fiskerinäringen att anpassa fiskekapaciteten till rådande kvoter, men anser att en mer genomgripande miljökonsekvensbeskrivning av förslaget bör utföras som underlag för den närmare utformningen av systemet.

Ekonomistyrningsverket (ESV) tillstyrker förslaget då det syftar till en nödvändig omstrukturering och effektivisering av det pelagiska fisket men anför att det utifrån bolagsrättsliga, sakrättsliga och skatterättsliga aspekter, skulle vara mer fördelaktigt om fiskerättigheten kunde fördelas direkt på juridisk person, t.ex. fartygsägaren, vilket dock kräver en ändring av fiskelagen. ESV delar därför Fiskeriverkets uppfattning om att det kan finnas skäl att utreda frågan vidare.

Hallandsfiskarnas Producentorganisation anser att en regionalkvot bör avsättas för sillfisket i Halland på samma sätt som i Östersjön. Vidare bör det klargöras att överförbarheten endast kommer att omfatta pelagiskt fiske.

Inte någon remissinstans har tagit upp juridiska aspekter på Fiskeriverkets förslag.

2 Fördelningen av de nationella fiskemöjligheterna

2.1 Gällande bestämmelser

De för Sverige tillgängliga fångstmängderna av olika fiskarter anges i EG-förordningar. För år 2008 anges fångstmängderna för Västerhavet i rådets förordning (EG) nr 40/2008 av den 16 januari 2008 och för Östersjön i rådets förordning (EG) nr 1404/2007 av den 26 november 2007. 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 av den 20 december 2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken 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 tilldelats den medlemsstaten.

2.1.1 Yrkesfiskelicens och fartygstillstånd

Yrkesmässigt fiske är enligt 6 § fiskelagen (1993:787) sådant fiske som bedrivs med stöd av yrkesfiskelicens. Enligt 30 § samma lag får licens 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 meddelar närmare föreskrifter om villkoret angående anknytningen till svensk fiskerinäring. Enligt 19 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen (fiskeförordningen) prövas frågor om yrkesfiskelicens av Fiskeriverket. I förordningen uppräknas exempel på omständigheter som visar att fisket har sådan anknytning till svensk fiskerinäring som avses i 30 § fiskelagen.

För att få nyttja för Sverige tillgängliga fångstmängder krävs förutom yrkesfiskelicens även ett fartygstillstånd. Föreskrifter härom finns i 21 § fiskelagen. Där anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om krav på särskilt tillstånd för användning av fartyg för yrkesmässigt fiske. Enligt 2 kap. 20 § fiskeförordningen meddelar Fiskeriverket sådana föreskrifter.

Fartygstillståndet utgör 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, krävs för att fiskefartyg i gemenskapen ska få fånga, förvara ombord, lasta om eller landa fisk.

Bestämmelser om fartygstillstånd infördes i fiskelagen år 1994. I regeringens proposition 1993/94:158 Vissa fiskeripolitiska frågor anfördes att innehav av yrkesfiskelicens skulle vara en grundläggande förutsättning för att få fartygstillstånd. Vid beslut om fartygstillstånd borde hänsyn tas till om det finns tillräckligt med fisk av det slag som den sökande avser att fiska.

2.1.2 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 genom andra tillståndskrav. Dessa kan vara en följd både av den gemensamma fiskeripolitiken och av nationell lagstiftning.

För att förhindra att fisketrycket ökar på torskbestånden 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 i Östersjön. Endast fartyg, som under en viss referensperiod bedrivit sådant fiske, kan erhålla tillstånd. Dock kan tillstånd även medges för andra fartyg under förutsättning att sådant fiske med motsvarande kapacitet, mätt i kilowatt, förhindras i det reglerade området. På detta sätt har i realiteten ett utrymme för handel med fartygskapacitet avseende torskfiske skapats.

Som en följd av att resursläget för ett antal av de arter som är kommersiellt intressanta bedöms vara otillfredsställande, har under senare år tillträdet till vissa fisken begränsats genom nationella föreskrifter. Detta gäller bl.a. fiske efter ål, vilket endast får bedrivas med stöd av särskilt tillstånd.

Andra exempel på fisken som omfattas av tillträdesbegränsningar är trålfiske i Bottenviken, främst inriktat mot siklöja och räkfiske i Gullmarsfjorden, där antalet fartyg som får bedriva sådant fiske begränsats av Fiskeriverket.

2.1.3 Ransonsystem

För att om möjligt säkerställa leveranser under hela året av fisk till beredningsindustri och konsument har Fiskeriverket reglerat ett antal fisken genom s.k. ransonsystem. Detta innebär att den maximala fångstmängden som får landas per ransoneringsperiod begränsas per ransoneringsperiod grundat på fartygets storlek. Ransoner infördes år 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 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 infisknings-takten påverkas och fiskestopp tidigt under året undvikas. Samtidigt begränsas fiskeföretagens möjligheter att anpassa sitt fiske efter marknadens efterfrågan och prisvariationer.

2.1.4 Årsransoner

Fiskeriverket införde år 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 bidragit 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 år 2004 fördelades även de svenska kvoterna av sill i Norska havet och av makrill på liknande sätt och under år 2006 blåvitling. År 2007 infördes årsransoner också för fisket av sill och skarpsill i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön. Detta 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 åren 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 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 årsransonsystemet 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.

2.2 Strukturåtgärder beträffande fiskeflottan

2.2.1 In- och utförsel av fartygskapacitet

Sedan år 2003 förvaltar EU:s medlemsstater inträden i och utträden ur fiskeflottan så att inträdet av ny kapacitet 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. Sådan kapacitet reducerar medlemsstaternas kapacitet från de referensnivåer som finns fastställda av kommissionen. Medlemsstaternas kapacitetstak i form av referensnivåer för fiskeflottan och systemet för in- och utträde uttrycks i kapacitetsmått i kilowatt och bruttoton.

Medlemsstaterna är skyldiga att föra register över fiskefartygen och utvecklingen av kapaciteten.

För att uppfylla EG:s regelverk regleras de svenska kapacitetstaken genom fartygstillsånd. För att administrera utförselkraven finns en svensk segmentsindelning av fiskeflottan. Utförseln utgör ett villkor för att fiskaren ska kunna beviljas fartygstillsånd. Fartygstillsåndet upphör också att gälla vid ombyggnader som påverkar längd, bredd, dräktighet eller maskinstyrka.

Villkoren för inträdet och utträde av fartygskapaciteten regleras efter respektive fartygssegment. För det pelagiska segmentet är villkoren på kapacitetsutförsel 110 % för väst- och sydkusten samt 100 % för ostkusten. Krav på 110 % utförsel av kapacitet gäller också för införsel av övriga typer av fartyg över 12 meter på väst- och sydkusten. Av regionala skäl tillämpas ett lägre utförselkrav på 100 % för fartyg vars fiske är begränsat till Östersjön. För fartyg under 12 meter och som fiskar med passiva redskap, är utförselkraven 100 % på samtliga kusträckor.

Utförselkraven har inneburit att överlåtelser av kapacitet sker i form av bruttoton och kilowatt mellan tillståndshavare. Det har i praktiken skapat en marknad för fartygskapacitet. Införsel av ny fartygskapacitet har kunnat ske genom att fartygstillsåndshavare köpt kapacitet från andra fartygstillsåndshavare som sedan förts ut ur den svenska fiskeflottan genom skrotning, export eller användning för andra ändamål än fiske.

2.2.2 Stöd för skrotning av fartyg

Skrotning av fiskefartyg kan under vissa villkor erhålla stöd från gemenskapen. År 2007 inleddes en ny period avseende ekonomiskt stöd till fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. Detta innebär bl.a. nya regler för möjligheten att bevilja stöd för skrotning. Sådant stöd får under den nya perioden endast beviljas om skrotningen följer av en plan för skrotning som i sin tur grundar sig på en återhämtningsplan eller liknande som antagits av EU. Därmed finns inte möjlighet att erhålla stöd för skrotning av ett fartyg när som helst under perioden. När ett fartyg skrotas makuleras de särskilda tillstånd till fiske som beviljats för fiske med fartyget liksom fartygets bruttoton och kilowatt i kapacitetshänseende och kan inte överlåtas på annan fartygsägare. För närvarande omfattas inte något av de för svenskt fiske tillgängliga pelagiska bestånden av någon återhämtningsplan.

3 Reglering av tillstånd och rättigheter inom andra sektorer

3.1 Överlåtbara tillstånd m.m.

I detta och följande avsnitt redovisas ett antal exempel på regler av intresse i förevarande utredning, hämtade från andra lagstiftningsområden.

3.1.1 Tillstånd till mineralbrytning

I minerallagen (1991:45) regleras frågor i samband med undersökning och bearbetning av fyndigheter av vissa mineraler på egen eller andras mark. Undersökning får utföras endast av den som har tillstånd och bearbetning endast av den som har koncession meddelat av bergsstaten som är myndigheten på området.

Undersökningstillstånd och bearbetningskoncession får överlåtas, om vissa krav är uppfyllda, efter medgivande av bergsstaten. Innehavaren av tillstånd respektive koncession får vidare helt eller delvis frånträda sin rätt varvid tillståndet eller koncessionen upphör. Myndigheten kan slutligen under vissa förhållanden återkalla ett tillstånd eller koncession samt ändra villkoren i tillstånden.

3.1.2 Tillstånd att använda elektrisk starkströmsledning

Enligt ellagen (1997:857) får en elektrisk starkströmsledning inte byggas eller användas utan tillstånd (nätkoncession) av regeringen. En nätkoncession får överlåtas efter tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen har bemyndigat. En nätkoncession kan under vissa förhållanden helt eller delvis återkallas.

3.1.3 Tillstånd att använda naturgasledning

Enligt naturgaslagen (2005:403) får en naturgasledning inte byggas eller användas utan tillstånd (koncession) av regeringen. En koncession får överlåtas efter tillstånd av regeringen eller efter regeringens bemyndigande, tillsynsmyndigheten. En koncession kan under vissa förhållanden helt eller delvis återkallas.

3.1.4 Tillstånd att driva hotell- eller pensionatsrörelse

Enligt lagen (1966:742) om hotell- och pensionatsrörelse krävs tillstånd av polismyndigheten för att driva hotell- eller pensionatsrörelse av viss omfattning. Tillstånd meddelas för viss byggnad eller lägenhet. En tillståndspliktig rörelse som drivs av t.ex. bolag eller förening måste ha en av Polisen godkänd föreståndare. Om en föreståndare inte godkänns, anses tillståndet för rörelsen under vissa förhållanden ha upphört.

Lagen föreskriver vidare att om tillståndshavaren avlider, försätts i konkurs eller får en förvaltare enligt föräldrabalkens regler med uppdrag som omfattar rörelsen, får rörelsen fortsättas under högst ett år.

Polisen ska slutligen föra register över de hotell- och pensionatsrörelser som man har meddelat tillstånd till.

3.1.5 Tillstånd till yrkesmässig trafik

Enligt yrkestrafiklagen (1998:490) får yrkesmässig trafik bedrivas endast av den som har ett av länsstyrelsen meddelat trafik tillstånd. Hos juridiska personer som har trafik tillstånd ska det finnas en eller flera trafikansvariga. Trafik tillstånd kan förenas med villkor. Tillståndet gäller som regel tills vidare men kan begränsas till viss tid eller till vissa transporter.

Om tillståndshavaren dör eller går i konkurs, övergår tillståndet till dödsboet respektive konkursboet. Tillståndet är sedan giltigt i högst sex månader, om inte länsstyrelsen medger längre giltighetstid. Om verksamheten drivs av ett döds- eller konkursbo, ska det finnas en av länsstyrelsen godkänd föreståndare. Om det saknas godkänd föreståndare, upphör under vissa förhållanden tillståndet.

Ett trafik tillstånd kan under särskilda förhållanden återkallas av länsstyrelsen.

3.2 Andra överlåtbara rättigheter eller värden

3.2.1 Mjölkkvoter

Det system för mjölkkvoter som tillämpas inom EU tillåter att kvoter överläts eller överförs till en annan producent. Systemet regleras i rådets förordning (EG) nr 1788/2003 av den 29 september 2003 om införande av en avgift inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter samt kommissionens tillämpningsföreskrifter (EG) nr 595/2004. De svenska föreskrifterna finns i förordningen (1999:1319) om mjölkkvoter.

Systemet med mjölkkvoter syftar till att minska obalansen mellan utbudet och efterfrågan på mjölk och mjölkprodukter samt det strukturella överskott som följer av obalansen. Målet att uppnå större jämvikt på marknaden uppnås genom att en

avgift betalas för sådana kvantiteter mjölk som levererats eller sålts för konsumtion över en viss garantitröskel. Tröskeln uttrycks för varje medlemsstat som en total garantikvantitet med en referenshalt mjölkfett.

Den nationella referenskvantiteten mjölk fördelas i sin tur på landets producentföretag i form av individuella referenskvantiteter – mjölkkvoter. Avgiften fördelas på de producentföretag som har bidragit till överskridandet. Systemet grundar sig på en fördelning av mjölkkvoterna på referenskvantiteter som producenterna förfogar över för en tolv månadersperiod vid en viss tidpunkt.

En överlåtelse av en mjölkkvot blir giltig först sedan överlåtelsen har registrerats hos Jordbruksverket. Om ett företag överläts helt eller delvis i samband med fastighetsöverlåtelse eller arrende överförs företagets mjölkkvot i motsvarande mån till förvärvaren eller arrendatorn.

Om ett företag slutligen inte kan drivas vidare till följd av att en eller flera fastigheter som hör till företaget exproprieras eller överläts för annat ändamål än jordbruk, kan den producent som lämnar fastigheten och som avser att fortsätta med mjölkproduktion med Jordbruksverkets tillstånd flytta mjölkkvoten till en ny produktionsplats. Mjölkkvoter kan också med tillstånd flyttas i samband med byte av producent eller uppköpare. Outnyttjade kvoter ska dras in.

Systemet bygger på att det finns en nationell reserv som ger producenter möjlighet att erhålla extra kvantiteter eller tillåter nya producenter att inleda verksamhet samtidigt som outnyttjade kvoter kan återföras till reserven.

Jordbruksverket handhar det register som är nödvändigt för mjölkkvotsystemet.

3.2.2 Elcertifikat

Handeln med elcertifikat ska främja produktionen av elektricitet som produceras med förnybara energikällor – förnybar el.

Handeln regleras i lagen (2003:113) och förordningen (2003:120) om elcertifikat.

Till förnybara energikällor räknas vindkraft, solenergi, vågenergi, geotermisk energi och biobränslen. Handeln med elcertifikat berör ett tusental produktions- och leverantörsföretag i landet.

Den som producerar en megawattimme (MWh) förnybar el tilldelas utan ersättning elcertifikat av staten. Rätten att tilldelas elcertifikat är tidsbegränsad. Elcertifikaten kan säljas och inkomsterna ska täcka merkostnaderna för att producera förnybar el. Handeln kan ske fritt i Sverige.

Så snart som en elleverantör börjar eller slutar leverera el ska detta anmälas och registreras hos Statens energimyndighet. Det statliga Affärsverket Svenska Kraftnät är kontoförande myndighet och sköter tilldelningen av certifikat.

En efterfrågan på elcertifikat skapas genom att elanvändare åläggs en plikt att varje år till staten ge in ett visst antal certifikat i förhållande till den el som de har förbrukat. Den kvotpliktige ska varje år deklarerat försäljningen eller användningen av el och varje år annulleras motsvarande antal elcertifikat från dennes konto. Om kvotplikten inte fullgörs utgår en sanktionsavgift som är högre än kostnaden för att förvärva elcertifikat.

Varje elcertifikat har ett identifieringsnummer och uppgift om vilken dag som det tilldelades. Certifikaten har inte något nominellt värde och existerar inte i fysisk form utan innehavet av certifikat noteras på kontot i elcertifikatregistret. Certifikaten har en obegränsad giltighetstid och gäller så länge de inte lämnats in till staten i samband med att kvotplikten fullgörs. Under åren 2004–2008 kan en certifikatberättigad producent hos Energi-myndigheten lösa in elcertifikat till ett garanterat pris.

Svenska Kraftnät offentliggör bl.a. tidpunkt, antal och pris på elcertifikat som omsätts.

Avgifter tas ut för kontoföring och registrering av överlåtelser av elcertifikat samt förseningsavgift vid försenad deklARATION.

3.2.3 Utsläppsrätter

Handelssystemet för utsläppsrätter vars grundläggande nationella bestämmelser finns i lagen (2004:1199) och förordningen (2004:1205) om handel med utsläppsrätter bygger på EG-direktivet 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och rådets direktiv 96/61/EG (handelsdirektivet). Handelssystemet tillämpas i hela EU och ska bidra till de klimatpolitiska målen och åtagandet under Kyotoprotokollet att minska utsläppen av växthusgaser.

Utgångspunkten är att utsläpp av koldioxid från vissa angivna anläggningar bara får ske med tillstånd av länsstyrelsen och att den som har tillstånd att släppa ut koldioxid kan tilldelas utsläppsrätter av Naturvårdsverket för de anläggningar som omfattas av tillståndet. Varje utsläppsrätt medför rätt att släppa ut ett ton koldioxid.

Tilldelningen av utsläppsrätter sker med stöd av en nationell fördelningsplan över det sammanlagda antalet utsläppsrätter som ska fördelas under en handelsperiod. Utsläppsrätten är giltig under den handelsperiod för vilken den är utfärdad och får överlätas utan inskränkning till såväl fysiska som till juridiska personer.

Statens energimyndighet för ett utsläppsregister och ett anläggningsregister. Kontoföringen i utsläppsregister sker i en för EU standardiserad databas enligt föreskrifter i kommissionens förordning (EG) nr 2216/2004.

En verksamhetsutövare ska övervaka sina utsläpp och varje år till kontoförande myndighet överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de faktiska utsläppen under föregående kalenderår. Även utsläppsrätter utfärdade i annan medlemsstat inom EU kan användas. Överlämnade utsläppsrätter annulleras från kontot. Skyldigheten kan inte fullgöras med utsläppsrätter som har utmätts, belagts med kvarstad eller är föremål för betalnings-säkring.

Den som vill släppa ut mer koldioxid än vad som motsvaras av utfärdade utsläppsrätter kan köpa utsläppsrätter av andra

aktörer. Om de faktiska utsläppen reduceras från en anläggning kan oförbrukade utsläppsrätter säljas eller sparas till kommande år under perioden.

Naturvårdsverket offentliggör namnen på de verksamhetsutövare som inte har överlämnat så många utsläppsrätter som motsvarar utsläppen och vederbörande ska vidare till staten betala en avgift i förhållande till de utsläpp för vilka utsläppsrätter inte har överlämnats. Avgiften befriar inte verksamhetsutövaren från att överlämna erforderliga utsläppsrätter för det aktuella året.

Handelssystemet för utsläppsrätterna skiljer sig från motsvarande system med elcertifikat bl.a. genom att utsläppsrätterna är tidsbegränsade och genom att verksamhetsutövaren inte behöver utföra någon prestation eller tjänst för att tilldelas utsläppsrätter. Handeln med utsläppsrätter sker slutligen gränsöverskridande inom EG medan handeln med elcertifikat bara sker i Sverige.

3.3 Den skattemässiga regleringen av mjölkkvoter, elcertifikat och utsläppsrätter

3.3.1 Inledning

Elcertifikat och utsläppsrätter har tillskapats för att köpas och säljas i ett handelssystem. Mjölkkvoter däremot ingår inte i ett handelssystem utan ska stadigvarande användas i en mjölkproducents verksamhet. Beskattningen av rättigheterna sker i inkomstslaget näringsverksamhet.

3.3.2 Näringsverksamhet

I enskild näringsverksamhet och handelsbolag är ägarna skattskyldiga och inkomsterna beskattas i inkomstslaget näringsverksamhet. Den vinst näringsidkaren tar ut beskattas med egenavgifter och kommunal och statlig inkomstskatt. Skattesatsen varierar mellan 43–70 % inklusive egenavgifter. I enskild näringsverksamhet är den enskilde företagaren skattskyldig för mervärdesskatt.

Handelsbolag och kommanditbolag beskattas emellertid för fastighetsskatt, avkastningsskatt på pensionsmedel samt särskild löneskatt. Handelsbolag som omsätter varor och tjänster är vidare skattskyldiga för mervärdesskatt.

Aktiebolag och ekonomiska föreningar är skattesubjekt och beskattas för den vinst som uppstår i näringsverksamheten. Bolagsskatten är 28 %. Aktiebolag som omsätter varor och tjänster är skattskyldiga för mervärdesskatt.

Samtliga kostnader som har anknytning till verksamheten är avdragsgilla. Avdrag får dock inte göras för en vinstutdelning.

Det finns möjlighet att genom avsättningar till periodiseringsfonder och expansionsfonder i viss utsträckning skjuta beskattningen av företagets vinst på framtiden.

3.3.3 Mjölkkvoter

Beskattningen av mjölkkvoter följer allmänna principer. En mjölkkvot betraktas som anläggningstillgång som är avsedda att stadigvarande brukas eller innehas i näringsverksamheten.

En mjölkkvot är en immateriell rättighet och inte ett stöd och tilldelningen utgör därmed inte ett näringsbidrag. Själva tilldelningen föranleder inte någon beskattning. Mjolkproducenten tar upp de tilldelade kvoterna som inventarium till värdet 0 kronor.

En förvärvad mjölkkvot tas upp till anskaffningsvärdet och skrivs av på sedvanligt sätt enligt reglerna för inventarier.

En avyttring behandlas enligt samma principer som avyttring av inventarier. Ersättningen ska tas upp och kostnaderna för förvärvet ska dras av. Det gäller oavsett om mjölkkvoten förvärvats från nationella reserven eller i samband med förvärv av en produktionsenhet.

Kammarrätten i Jönköping har i ett avgörande i november 2003 (mål nr 2244-01) funnit att intäkten av en avyttrad mjölkkvot ska beskattas i inkomstslaget näringsverksamhet och inte i inkomstslaget kapital.

En överlåtelse av en mjölkkvot utgör en skattepliktig omättning av tjänst enligt mervärdesskattelagen (1994:200). Skattesatsen är 25 %. Den utgående skatten ska redovisas i den redovisningsperiod då avtalet om överlåtelse ingås.

3.3.4 Elcertifikat och utsläppsrätter

Elcertifikat och utsläppsrätter omfattas av särskilda bestämmelser i inkomstskattelagen (1999:1229) i kapitlet om inkomstslaget näringsverksamhet. Elcertifikat och utsläppsrätter utgör lagertillgångar hos företag som är berättigade att få sig instrumenten tilldelade eller som är kvotpliktiga.

En uttrycklig lagregel klargör att stöd i form av utsläppsrätter eller elcertifikat skatterättsligt utgör näringsbidrag. Därmed sker beskattningen först när de avyttras. Utsläppsrätter och elcertifikat får värderas till det lägsta av nettoförsäljningsvärdet eller anskaffningsvärdet. Samtliga företag som ingår i en intressegemenskap måste dock tillämpa samma metod vid lagervärderingen.

Det finns vidare en särskild regel om avdrag för skuld som hänför sig till faktiska utsläpp respektive kvotplikt. Om sammanlagda utsläpp eller kvotplikter inte motsvaras av innehavda utsläppsrätter eller elcertifikat vid beskattningsårets utgång, får avdrag göras för den skuld som motsvarar mellanskillnaden. Avdraget ska återföras det följande beskattningsåret.

Handel med elcertifikat och utsläppsrätter utgör skattepliktig omsättning enligt mervärdesskattelagen (1994:200). Skattesatsen är 25 %.

3.4 Möjligheter till utmätning och pantsättning samt konsekvenser av konkurs och dödsfall

3.4.1 Mjölkkvoter

En mjölkkvot är överlåtbar men inte avsedd att omsättas på en marknad. En mjölkkvot är följaktligen inget finansiellt instrument. Överlåtbarheten begränsas så till vida att kvoten ska vara knuten till ett producentföretag.

Lagstiftningen innehåller få bestämmelser av sakrättslig karaktär. Regleringen inskränker sig till att överlåtelser, överföringar och flyttningar av kvoter är giltiga först sedan de godkänts och registrerats hos Jordbruksverket.

Avsaknaden av reglering betyder inte att en mjölkkvot inte skulle kunna pantsättas eller utmätas. En mjölkkvot kan i princip pantförskrivas om pantborgenären anser sig ha tillräckligt skydd för sin fordran. Pantsättningar av mjölkkvoter har förekommit och Jordbruksverket har rutiner för att lägga in spärruppgifter i sitt register.

En mjölkkvot kan i princip också utmätas. Enligt utsökningsbalken får lös egendom utmätas om det framgår att egendomen tillhör gäldenären. Utmätning får ske av egendom som är tillgänglig vid förrättningen eller som t.ex. på grund av registrering kan identifieras och som kan säkerställas. I vissa fall måste egendom undantas från utmätning med hänsyn till gäldenärens behov. Tillgångar som hör samman ska som regel inte skiljas utan utmätas tillsammans. Tillbehör till fastighet får t.ex. inte utmätas särskilt för sig.

Frågan om mjölkkvoters anknytning till en fastighet har prövats i ett rättsfall, NJA 2001 s. 46. En mjölkkvot ansågs inte ingå i fastighetspant. Mjölkkvoten hade inte en så fast och beständig anknytning till viss fastighet att den kunde jämföras med rättigheter som direkt var förbundna med en fastighet, t.ex. servitut och andelar i samfälligheter.

Egendom som kan utmätas och som tillhör gäldenären vid en konkurs ingår enligt konkurslagen i konkursboet som en tillgång. En försäljning måste dock alltid ske till en mjölkproducent.

När en mjölkkvot innehåller av en enskild näringsidkare innebär näringsidkarens dödsfall att hans dödsbo kan ansöka hos Jordbruksverket om att bli registrerad som innehavare av kvoten. Kvoten kan även övergå till producentens efterlevande genom arv.

3.4.2 Utsläppsrätter och elcertifikat

I Sverige omfattas handeln med finansiella instrument av en omfattande offentligrättslig reglering. Riksdagen har nyligen antagit lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden samt följändringar i annan lagstiftning, i syfte att genomföra direktivet (2004/39/EG) om marknader för finansiella instrument (MiFID-direktivet). Direktivet innebär en ökad harmonisering av reglerna för värdepappersföretag. I den nya lagen definieras utsläppsrätter och elcertifikat som finansiella derivatinstrument.

Handeln med utsläppsrätter sker på den nordiska marknadsplatsen Nord Pool. Nord Pool handlade tidigare även med elcertifikat men handeln har numera upphört på grund av att omfattningen var för liten. Affärer i elcertifikat görs numera upp direkt mellan köpare och säljare.

För det sakrättsliga skyddet är kontoföring och registrering av olika händelser av central betydelse. Utsläppsrätter och elcertifikat har särskilt etablerade kontosystem.

Enligt utsökningsbalken (UB) får lös egendom utmätas om det framgår att egendomen tillhör gäldenären. Utmätning får ske av egendom som är tillgänglig vid förrättningen eller som t.ex. på grund av registrering kan identifieras och som kan säkerställas. Enligt UB sker säkerställande av utsläppsrätter och elcertifikat genom registrering enligt respektive lag.

I UB finns föreskrifter om att utmätning av elcertifikat eller utsläppsrätt eller en rättighet som är registrerad enligt respektive lag medför förmånsrätt genom registreringen av utmätningen. Utmätning ger kronofogdemyndigheten samma befogenheter som en ägare att förfoga över instrumenten.

Enligt konkurslagen räknas till ett konkursbo i princip all egendom som är sådan att den kan utmätas och som tillhör gäldenären när konkursbeslut meddelas. Både utsläppsrätter och elcertifikat kan utmätas och bevisen ingår i ett konkursbo som en tillgång som kan säljas av konkursförvaltaren.

I lagen (2003:113) om elcertifikat har införts en möjlighet att registrera en pantsättning i elcertifikatregistret. Enligt förarbetena till lagen var det osäkert om banker och andra kreditinstitut skulle komma att godta elcertifikat som säkerhet för krediter men att det ändå inte kunde uteslutas att en aktör på marknaden, som placerat kapital i elcertifikat, önskade belåna dessa.

Svenska Kraftnät är kontoförande myndighet när det gäller elcertifikat. Överlåtelser eller pantsättningar av certifikat registreras på förvärvarens respektive pantsättarens konto. Innehavarens konkurs registreras på hans konto. Detsamma gäller om ett elcertifikat eller en rättighet som registrerats har utmätts, belagts med kvarstad eller blivit föremål för betalningssäkring. Beträffande elcertifikat finns också regler om företräde mellan olika förvärvare.

Enligt lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter utfärdas tilldelade utsläppsrätter genom registrering på ett konto hos Statens energimyndighet och överlåtelser registreras i särskilt upprättat utsläppsrättsregister, både nationellt och gemenskapsrättsligt. Kontohavaren kan vara såväl juridisk som fysisk person.

Kontohavaren presumeras ha rätt att förfoga över de utsläppsrätter som finns registrerade på kontot. Om någon som finns i utsläppsregistret har gått i konkurs, har utsläppsrätten utmätts, belagts med kvarstad eller blivit föremål för betalningssäkring antecknas detta på berörda konton.

Särskilda regler om pantsättning av utsläppsrätter har inte införts i lagen. Frågan om pantsättning behandlades i propositionen 2004/05:18 Handel med utsläppsrätter II. I propositionen anfördes sammanfattningsvis (prop. s. 64 ff.) att det rådde en betydande osäkerhet om vad som gäller i fråga om sakrättsligt skydd av utsläppsrätter och att särskilda regler om pantsättning inte borde införas.

Både utsläppsrätter och elcertifikat ska som framhållits kunna köpas och säljas fritt, således även av fysiska personer, förutsatt att vederbörande har ett konto. Även om det saknas uttryckliga föreskrifter i lagstiftningen får man förmoda att ett dödsbo med stöd av bouppteckningen kan antecknas på den avlidnes konto som behörig att förfoga över de aktuella instrumenten. Instrumenten borde följaktligen även kunna övergå till den avlidnes efterlevande genom arv.

4 Översiktlig redovisning av gällande skatteregler för fisket

4.1 Fiskeföretag

När man talar om "fiskeföretag" syftar man på det sätt som fysiska eller juridiska personer med tillgång till fiskefartyg valt att utöva verksamheten. Fiskeföretag kan förekomma i olika bolagskonstellationer: 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 utgjort ett enkelt bolag (fiskelaget) och det andra ett partrederi eller annat bolag (båtlaget) som äger och tillhandahåller båten. Ett fiskelag kan bestå under en kortare eller längre tid och bestå av en växlande personkrets. Ett enkelt bolag utgör därför en lämplig företagsform.

Ett enkelt bolag är ingen juridisk person. Det 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 någon 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 (andelsägare av fartyget) och s.k. manslotter (som har del av fångsten utan att äga del av fartyget). Bakom båtlotterna förekommer olika bolagsformer.

4.2 Näringsverksamhet eller tjänst?

Näringsverksamhet är 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 regeringens propositionen 1974:115 Förslag till lag angående yrkesfiskares rätt till avdrag för ökade levnadskostnader anfördes 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, betalt sociala avgifter och dessutom utbetalt 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 beslutat 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.

4.3 Enskild näringsverksamhet

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 % inklusive egenavgifter.

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

4.4 Juridiska personers näringsverksamhet

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 den statliga inkomstskatten 28 % av den beskattningsbara inkomsten.

5 Överväganden och förslag

5.1 Utgångspunkter

Den föreliggande utredningen tar sikte på att analysera de legala förutsättningarna för att främja en reglering av kapaciteten inom det pelagiska segmentet av fiskeflottan genom att tillåta överlåtbara individuella fiskemöjligheter, grundade på särskilda tillstånd utfärdade av Fiskeriverket. Således är uppgiften i sig inte att utreda *om* sådana möjligheter bör införas eller inte.

Av Fiskeriverkets rapport liksom av remissyttrandena över denna så framgår att strukturomvandling i det pelagiska fartygssegmentet är önskvärd och att överlåtbara individuella fiskemöjligheter kan vara ett effektivt hjälpmedel i denna strävan. I mera allmänna termer är syftet att bevara fiskresurserna genom en minskning av fisketrycket, vilket i sin tur ger förutsättningar för vad som brukar betecknas som ett hållbart fiske, dvs. från ekologisk, ekonomiskt och social synpunkt.

Att det på mer eller mindre kort sikt kan vara önskvärt att införa motsvarande möjligheter för annat fiske än det pelagiska har inte tagits upp inom ramen för denna utredning. Däremot utesluter inte de ställningstaganden som görs att de också kan vara tillämpliga på andra delar av det svenska yrkesfisket. Den av Fiskeriverket utarbetade rapportens egentliga avgränsning i förening med avfattningen av utredningsuppdraget talar mot att här gå in på andra fisken än det pelagiska. Den remissbehandling

som kan antas ske av det nu föreliggande utredningsförslaget kan också ge vägledning i detta avseende.

Innan en närmare analys görs kan det vara angeläget att ta upp en terminologisk fråga. Fiskeriverket har i sitt förslag angett begreppet ”fiskemöjligheter” som en definition på den rätt som ursprungligen förvärvas och som sedermera kan vara föremål för överlåtelse med eller utan vederlag.

Begreppet ”fiskemöjligheter” kan synas vara ett något urvattnat begrepp för att karaktärisera en rättighet som kan innehålla ekonomiska värden just såsom rättighet och dessutom är föremål för rättighetshavarens dispositioner utan inslag av vare sig tvång eller liknande påverkan beträffande överlåtelsen. I fortsättningen används därför uttrycket ”fiskerättigheter” som ersättning för uttrycket ”fiskemöjligheter”.

Fiskerättigheterna avses kanaliseras genom de individuella kvoter för varje fiskart som anges i årliga särskilda fisketillstånd med de villkor som gäller för fiskets bedrivande.

En viss komplikation i sammanhanget är de förhållanden som gäller för det svenska yrkesfisket, nämligen anknytningen genom en fysisk person som särskild tillståndshavare enligt 21 § andra stycket fiskelagen för användning av fartyg för yrkesmässigt fiske. Detta gäller trots att äganderätten till fiskefartyget kan tillkomma en juridisk person såväl ensam som i förening med en eller flera fysiska personer, av vilka en ofta är tillståndshavaren. Innehavaren av fartygstillståndet framstår emellertid som den legitimerade företrädaren för fiskeföretagets fartyg. Det är också till denne som de särskilda tillstånd ställs som Fiskeriverket utfärdar för det slags fiske som nu är aktuellt. Kopplingen mellan fartygets ägare och tillståndshavaren framgår av gällande föreskrifter. Om fartygets ägare är en annan än sökanden, ska ägaren eller behörig företrädare för denne biträda ansökan. Detta torde gälla samtliga ägare, om de är flera, fysiska eller juridiska personer. Detta är betydelsefullt att understryka inför genomförandet av överlåtelse av de fiskerättigheter som det samlade fiskeföretaget besitter. Förhållandet mellan de olika intres-

senterna inklusive tillståndshavaren måste i deras eget intresse regleras i avtal.

5.2 Rättslig analys av Fiskeriverkets förslag

Bedömning: Bemyndigandet för regeringen i 19 § fiskelagen (1993:787) att utfärda föreskrifter omfattar inte möjligheten att införa föreskrifter om överlåtbara fiskerättigheter. Inte heller EG-reglerna om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken ger tillräckligt formellt stöd för att Fiskeriverket efter bemyndigande av regeringen ska kunna reglera möjligheterna till överlåtelse av fiskerättigheter.

Införandet av överlåtbara fiskerättigheter kräver därför kompletterande lagstiftning.

Den rättsliga analysen av Fiskeriverkets förslag bör givetvis utgå från innebörden av den gällande fiskelagstiftningen och i vilken mån den ger regeringen behörighet att bemyndiga Fiskeriverket att i sina föreskrifter införa individuella överlåtbara fiskerättigheter, avseende mängd, fiskeområde och fartyg. Detta föranleder en redovisning av historiken bakom främst 19 § fiskelagen men också 21 § samma lag.

I 19 § fiskelagen bemyndigades ursprungligen regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde att meddela föreskrifter för fiskevården med avseende på fisket i bl.a. havet och längs kusterna. Dessutom bemyndigades regeringen eller myndigheten att föreskriva förbud eller begränsningar med avseende på

- användningen av fiskemetoder,
- fångst, ilandföring, införsel till landet och saluhållande av fisk som inte hade en viss minsta storlek eller som hade fångats med otillåten fiskemetod eller otillåtet redskap eller

– användningen av redskap, garn, agn, båtar eller annat som kan sprida kräftpest eller någon annan sjukdom.

Bemyndigandena vidarefördes till Fiskeriverket enligt dåvarande fiskeförordningen (1993:1097).

År 1994 infördes bestämmelser i 21 § andra stycket fiskelagen om krav på särskilt tillstånd till fiskefartyg. Fiskeriverket fick bemyndigande att utfärda de närmare föreskrifterna för dessa tillstånd. Det fiske som avses omfattas av regleringen av överlåtbara fisketillstånd bedrivs av fartyg, vilkas användning förutsätter fartygstillstånd enligt 21 §. Närmare bestämmelser om fartygstillstånd finns nu i 3 kap. Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område. Förutsättningarna för att bevilja tillstånd 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 enligt 30 § fiskelagen. Befälhavaren ska vid varje fisketillfälle vara en fiskare med samma typ av licens. Oftast är tillståndshavaren och befälhavaren en och samma person.

Samma år, dvs. 1994, antog riksdagen lagen (1994:1709) om EG:s förordningar och den gemensamma fiskeripolitiken. Lagens tillämpningsområde avgränsades i 2 § till att gälla komplettering till EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och avsåg kompletterande föreskrifter och verkställighetsföreskrifter som behövs i den utsträckning förordningarna tillät detta.

Redan år 1995 ändrades 2 § i sistnämnda lag (SFS 1995:1389) till att inte längre gälla föreskrifter angående fiske som avses i fiskelagen. Ändringar gjordes samtidigt i 19 § fiskelagen till det nya upplägget genom att bemyndigandet för regeringen att utfärda föreskrifter utvidgades till att avse också fiskevården liksom hanteringen m.m. av fisk. I propositionen 1995/96:8 Ändringar i fiskelagen, m.m. betonades att regeringen inte var beredd att ge bemyndigandet en vidare omfattning att dessutom avse fiskets bedrivande. Vidare betonades att avsikten med den

redan då relativt nya lagstiftningen varit att begränsa och förenkla regelverket. Regeringen ansåg det därför inte lämpligt att utvidga föreskriftsrätten till att gälla fiskets bedrivande. En sådan ändring borde förutsätta mycket starkt vägande skäl (prop. s. 18). Också det utvidgade bemyndigandet vidarebefordrades av regeringen till Fiskeriverket.

År 2003 aktualiserades efter framställning av Fiskeriverket återigen frågan om fiskets bedrivande i 19 § fiskelagen. Verket påpekade att den gemensamma fiskeripolitiken innebär krav på medlemsstaterna att vidta också andra åtgärder än som är direkt hänförliga till fiskevården. De åtgärder som åsyftades var närmast nationella föreskrifter som syftar till en hushållning med fiskeresurserna till gagn för konsumenterna och beredningsindustrin. Vidare pekades bl.a. på möjligheten att genom sådana regler för fisket tidsmässigt jämna ut landningarna för fisk. Slutligen framhölls också behovet av att fisket delas upp genom individuell kvotfördelning eller att fisket ska ske inom vissa bestämda områden.

Regeringen uttalade i propositionen 2002/03:41 Ändringar i fiskelagen, m.m. att vad Fiskeriverket hade anfört utgjorde tillräckligt starka skäl för att vidga fiskelagens bemyndigande i 19 § till att gälla också föreskrifter för fiskets bedrivande. Samtidigt anfördes att detta ställningstagande innebar självfallet inte annat än att strävan fortfarande ska vara att så långt möjligt begränsa omfattningen av regelverket (prop. s. 14 f), vilket får anses syfta på vidden av det aktuella bemyndigandet om fiskets bedrivande. Bemyndigandet har vidareförts till Fiskeriverket.

Vidare bör också tilläggas att i propositionen 2003/04:51 Kust- och insjöfiske samt vattenbruk, som lämnades till riksdagen strax efter den senaste ändringen i 19 § fiskelagen, konstaterade regeringen att det ännu inte fanns tillräckliga analyser av vilka effekter ett system med individuella överlåtbara kvoter kunde ha på svenskt fiske och svenska fiskeresurser för att förorda ett sådant system (prop. s. 21).

Den fråga som nu behöver tas ställning till är, som inledningsvis sagts, i vilken mån de individuella kvoter

(fiskerättigheter) som på sistone har tillämpats enligt Fiskeriverkets föreskrifter också kan göras överlåtbara. Fiskeriverket har i sin rapport hänvisat bl.a. till EG-rätten och förordningen av den 20 december 2002 (EG) nr 2371 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken, i vilken staterna åläggs att vidta de åtgärder som behövs för politikens genomförande.

I detta sammanhang kan det vara lämpligt att erinra om några bestämmelser i EG-förordningen. I artikel 4 punkten e) 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 denna fiskekapacitet och deras fiskemöjligheter. Enligt artikel 20.3 ska varje medlemsstat, för de fartyg som för deras flagg, i enlighet med gemenskapbestämmelserna besluta om vilken metod som ska användas för att fördela de fiskemöjligheter som tilldelats den medlemsstaten. Staten ska underrätta kommissionen om fördelningsmetoden.

Det förslag om överlåtbara fiskerättigheter som nu föreligger från Fiskeriverkets sida innebär att de fiskemöjligheter som ett särskilt tillstånd för en yrkesfiskare med fartygstillstånd inom ramen för det pelagiska fisket till fiske inom ett visst område och med ett visst fartyg helt eller delvis ska kunna överlåtas till en annan yrkesfiskare. Bemyndigande föreslås av verket bli infört i 2 kap. 7 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen (*se Bilaga 2*).

Den nu gällande regleringen i 19 § fiskelagen torde inte, mot bakgrund av vad som nyss redovisats, ha förutsatt att fiskerättigheter/tillstånd till fiske ska kunna vara överlåtbara. Inte heller kan innehållet i EG-förordningen anses ge tillräckligt stöd för genom enbart ett bemyndigande i förordningen 1994:1716 reglera möjligheterna till överlåtelse. Det får därför anses att införandet av överlåtbara fiskerättigheter förutsätter

kompletterande lagstiftning. Det behöver därför undersökas på vilket sätt regeringsformen medger detta.

5.3 Förhållandet till 8 kap. regeringsformen

Bedömning: Lagstiftning med stöd av 8 kap. 2 § regeringsformen är nödvändig för att genomföra Fiskeriverkets förslag om överlåtbara fiskerättigheter.

De gällande bemyndigandena för regeringen i 19 § fiskelagen, som också vidareförts till Fiskeriverket, bygger på 8 kap. 7 § punkten 7 regeringsformen. Enligt sistnämnda lagrum kan regeringen, utan hinder av 8 kap. 3 § eller 5 §, efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om annat än skatt, om föreskrifterna avser fiske. Lydelsen av 8 kap. 3 § tar sikte på bestämmelser om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, vilka ska regleras genom lag.

Även om det av bakomliggande utredning framgår att det är ett samhällsintresse som ligger till grund för förslaget om överlåtbara fiskerättigheter så har också från yrkesfiskets sida det ansetts önskvärt med en sådan ordning där yrkesfiskarna kan avtala om överlåtelse.

Den av Fiskeriverket föreslagna regleringen av överlåtbara fiskerättigheter kan inte i sig sägas förutsätta någon form av åligganden eller ingrepp som avses i 8 kap. 3 §. Däremot följer av 8 kap. 2 § att föreskrifter om enskildas personliga ställning och ekonomiska förhållanden inbördes ska meddelas genom lag, enligt punkten 3 såvitt avser rätt till fast och lös egendom och om avtal. Till sistnämnda paragraf anknyter 13 § som anger att regeringen, utöver vad som följer av 7–10 §§, genom förordning får besluta föreskrifter om verkställighet av lag och föreskrifter som inte enligt grundlag ska beslutas av riksdagen. Enligt 13 §

tredje stycket får regeringen i förordning överlåta åt myndighet att meddela bestämmelser i ämnet.

Ett resonemang om lagkrav med stöd av 8 kap. 2 § underbyggs vidare av att de förhållandevis få andra områden på vilka tillstånds rättigheter kan överlåtas så återfinns regleringen av överlåtelserna i lag, låt vara att den samlade regleringen i dessa sammanhang av flera andra skäl kan fordra lagform. Det bör samtidigt anmärkas att på åtskilliga områden med tillståndspliktig verksamhet sker överlåtelser på annat sätt än genom överlåtelse av själva tillstånden utan genom överlåtelse och förvärv av företag med gällande tillstånd till viss verksamhet.

Slutsatsen med utgångspunkt i regeringsformen blir att lagstiftning med stöd av 8 kap. 2 § är nödvändig för att genomföra Fiskeriverkets förslag om överlåtbara fiskerättigheter.

5.4 Ändringar i fiskelagen eller en särskild lag?

Förslag: Bestämmelserna om överlåtbara fiskerättigheter ska tas in i en särskild lag.

Det nyss i avsnitt 5.3 sagda innebär att frågan om regler för överlåtbara fiskerättigheter ska införas i lag. En naturlig plats hade normalt varit att komplettera fiskelagen med nödvändiga bestämmelser. Emellertid är fiskelagstiftningen nu föremål för en övergripande översyn genom Utredningen (Jo 2007:03) om en ny fiskelagstiftning. Enligt sina direktiv (Dir. 2007:125) ska utredningen bl.a. utarbeta en ny fiskevårdslag. Utredningen har begärt förlängd tid för att redovisa sina förslag till senast den 31 mars 2009. Med tanke på att ambitionen är att möjligheten till överlåtbara fiskerättigheter ska kunna gälla redan per den 1 januari 2009 kan det bedömas som mest praktiskt att inte inarbeta dessa regler i den gällande fiskelagen. Istället kan en särskild lag i det aktuella ämnet gälla för att sedan i sak inarbetas i den nya fiskevårdslagen på det sätt som den nämnda

utredningen finner lämpligt, beroende på de samlade överväganden som den ska göra.

Slutsatsen är således att en särskild lag bör reglera överlåtbara fiskerättigheter.

I det nu aktuella fallet kan de föreskrifter som fordrar lag enligt 8 kap. 2 § regeringsformen vid behov kombineras med vissa bestämmelser som närmast är offentlighetsrättsliga och som kan meddelas med stöd av 8 kap. 7 § punkten 7 för att åstadkomma en tydlig utformning av systemet. Sedan kan naturligtvis regeringen välja mellan att själv utfärda kompletterande föreskrifter med stöd av sistnämnda lagrum alternativt verkställighetsföreskrifter, vilka också kan överlåtas till Fiskeriverket med stöd av 8 kap. 11 § respektive 13 §. Jämför Lagrådets uttalanden i prop. 2007/08:60 s. 143 f.

5.5 Huvuddragen av en särskild lag

Förslag: Den särskilda lagen ska innehålla de grundläggande moment som behövs för att klargöra syftet med lagen, vilka rättigheter som kan överlåtas, till vem överlåtelse kan ske, vilken myndighetsutövning som behövs för att bekräfta överlåtelsen, fiskerättigheternas giltighet i tid liksom möjliga begränsningar i rättigheterna samt bestämmelser om överklagande.

Utgångspunkten för innehållet i den föreslagna särskilda lagen bör vara att reglera endast sådana förhållanden som inte kan regleras med stöd av fiskelagen.

Det bör här starkt understrykas att de fiskerättigheter som är föremål för överlåtelse inte avses kunna överlåtas till någon utanför det svenska yrkesfisket. Således kan överlåtelse ske endast till den som innehar licens för yrkesfiske, som i sin tur är en förutsättning för att kunna beviljas ett fartygstillstånd. Någon handel på en vidare marknad kan således inte ske. Denna

begränsade handel med fiskerättigheter som är möjlig inom systemet innebär att det inte är fråga om värdepappershandel e.d. parallell med handel med utsläppsrätter och elcertifikat.

Lagen föreslås bli begränsad till att syfta till en förbättrad fartygsstruktur i det yrkesmässiga pelagiska fisket. Den förbättrade strukturen ska i sin tur ge de möjligheter som finns att i detta segment bevara fiskresurserna genom att minska fisketrycket och därigenom också förbättra lönsamheten för dem som fortsatt är aktiva. Systemets frivillighet ska ses som ett positivt incitament samtidigt som tendenser till alltför hög ägarkoncentration liksom bristande regional balans bör motverkas. En balanserad struktur i enlighet med artikel 11.1 i förordning (EG) nr 2371/2002 ska således eftersträvas.

De fiskerättigheter som ges genom de särskilda fiske-tillstånden ska på frivillig grund kunna överlåtas mellan innehavare av fartygstillstånd. Överlåtelsen bör kunna avse rättigheter i sin helhet eller endast delvis, med avseende på rättigheternas relativa andel av det totala tillståndsgivna fisket såväl i fråga om fisket, fiskarter (sill, skarpsill, makrill, taggmakrill, blåvitling, tobis) och fiskeområden i de havsområden där Sverige har fiskemöjligheter. Rättigheternas omfattning bör bestämmas på grundval av fisket under en referensperiod som Fiskeriverket bestämmer.

En avgörande förutsättning för genomförandet av en överlåtelse ska vara att Fiskeriverket godkänner överlåtelsen. För att markera systemets kombination av frivillig disposition av fiskerättigheter som upplåtits genom ett offentligrättsligt tillstånd, föreslås att Fiskeriverket vid godkännandet ska tillse att överlåtelsen inte motverkar lagens syften.

För att ge stadga och förutsebarhet åt systemet bör såväl fiskerättigheter enligt de ursprungliga tillstånden som de överlåtelser av rättigheter som godkänns avse en bestämd tid.

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 cirka tio år, om inte uppsägning sker mer eller

mindre omedelbart. Fiskeriverket har i sin rapport föreslagit en uppsägningsperiod på fem år. Beräknat som nyss efter det danska systemet skulle det innebära en giltighetstid på åtminstone sju-åtta år. Verket hänvisar till ett tidigare uttalande av regeringen om att systemet bör utvärderas efter fem år.

Det ligger i sakens natur de fiskerättigheter som upplåts ursprungligt eller genom överlåtelse inte kan garanteras för en obestämd framtid. Detta är en affärsrisk som den som förvärvar rättigheterna måste räkna med. Det torde inte minst ingå i dennes överväganden om priset för rättigheterna samtidigt som systemet bör framstå som tillräckligt attraktivt för att syftet med lagstiftningen ska kunna nås.

De rättigheter som skapas genom att fiskemöjligheter enligt särskilda fisketillstånd blir överlåtbara är en nyhet i lagstiftningssammanhang. Det är givet att effekterna av ett sådant system behöver följas upp. Genom att vissa rättigheter skapas bör de ha en tillräcklig grad av varaktighet. Att skapa rättigheter med en mer eller mindre lång uppsägningsperiod kan inte klart ses som ett stabilt system. Samtidigt måste ändå möjligheten finnas, såsom Fiskeriverket också förutsatt inte minst med hänsyn till EG-rätten, att göra ingrepp i rättigheterna. Också i ett rent nationellt perspektiv kan ett sådant behov föreligga, eftersom fiskerättigheterna är ett inslag i den statliga förvaltningen av fiskeresurserna, dock med vissa privaträttsliga förtecken.

Slutsatsen är att fiskerättigheter föreslås gälla för en tid av tio år, vilket i någon mening motsvarar det danska systemet. Samtidigt bör det med hänsyn till osäkerheten om beståndsutveckling och andra händelser ges möjlighet för Fiskeriverket att återkalla eller begränsa fiskerättigheter. Detta bör gälla 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.

I detta sammanhang kan erinras om den tidigare nämnda Utredningen om en ny fiskelagstiftning och dess kommande förslag, som på sikt kan påverka yrkesfiskets utövande. Bl.a. bör

kunna tas upp i vilken mån en förlängning av giltighetstiden ska vara möjlig.

Fiskeriverkets beslut angående överlåtbara fiskerättigheter i enskilda fall ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Som framgått i det föregående bör regeringen med stöd av 8 kap. 13 § regeringsformen genom förordning kunna delegera till Fiskeriverket att utfärda nödvändiga verkställighetsföreskrifter till lagen liksom de kompletterande föreskrifter om särskilda fisketillstånd som kan behövas med stöd av 8 kap. 7 § punkten 7. Regeringens föreskrifter kan tänkas infogade i förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

5.6 Andra rättsliga frågor

5.6.1 Register

Förslag: Det bör ankomma på regeringen att utfärda de föreskrifter som behövs för att inrätta ett register över upplåtna särskilda fisketillstånd och fiskerättigheter.

Fiskeriverket har föreslagit att ett register med offentliga uppgifter ska inrättas över särskilda fisketillstånd och tilldelade fiskerättigheter samt att regeringen skall lämna sitt bemyndigande till detta.

Registret kommer att förutsätta behandling av personuppgifter med hänsyn till att endast fysiska personer kan komma i fråga som innehavare av särskilda tillstånd till fiske och bärare av upplåtta fiskerättigheter. Fiskeriverket blir personuppgiftsansvarig enligt 3 § personuppgiftslagen (1998:204). Den behandling av personuppgifter som behövs på grund av den föreslagna

lagen om överlåtbara fiskerättigheter får ske enligt förutsättningar som anges i 10 § personuppgiftslagen.

Det bör ankomma på regeringen att utfärda de föreskrifter som behövs för registrets inrättande.

5.6.2 Pantsättning

Bedömning: I nuläget saknas anledning att införa särskilda regler om pantsättning av överlåtbara fiskerättigheter.

Den personkrets som kan vara innehavare av fiskerättigheterna enligt de särskilda tillstånden är som framgått i det föregående mycket begränsad. Någon överlåtelse av rättigheter kan inte komma i fråga till andra än yrkesfiskare. Den rätt som vederbörande innehar eller förvärvar är en form av nyttjanderätt eller förfoganderätt enligt ett offentlighetsligt tillstånd. Endast staten genom Fiskeriverket kan ge denna rätt att nyttja eller förfoga över dessa rättigheter inom ramen för de beslut som fattas av EU:s ministerråd eller kommissionen.

Det bör observeras att rättigheternas bestånd och innehåll är beroende också av Fiskeriverkets åtgärder i form av tidsbegränsning och eventuell återkallelse av upplåtelsen/tillståndet. I ett pantsättningsperspektiv är frågan om skydd för tredje man en central fråga. Rättigheterna torde kunna pantförskrivas under förutsättning att pantborgenären anser att en sådan förskrivning utgör tillräckligt skydd för sin fordran samtidigt som denne bör ha kunskap om begränsningen i att realisera panten och därigenom få ut betalning. Likaså förutsätter pantsättning att denuntiation kan ske. I föreliggande fall skulle förekomsten av det register som Fiskeriverket har föreslagit ska inrättas över överlåtbara fiskerättigheter kunna användas som plattform för att styrka pantsättningen (jämför bl.a. 95 § patentlagen (1967:837) om pantsättning av patent).

Frågan om pantsättning av fisketillstånd har vid kontakter med skilda intressenter tagits upp endast av företrädare för bankerna. Samtidigt har det framgått att pantsättningsmöjligheter inte är ett krav från bankernas sida. Från yrkesfiskets sida har inte någon önskan om möjlighet till pantsättning framförts.

Åtminstone i nuläget saknas anledning att införa särskilda regler om pantsättning av överlåtbara fiskerättigheter.

5.6.3 Utmätning och konkurs

Bedömning: I ett system med överlåtbara fiskerättigheter ökar möjligheten att sälja fiskerättigheter exekutivt såväl vid utmätning som vid konkurs. Det fordras inte några förändringar i utsökningsbalken eller i andra regler om utmätning eller konkurs.

Enligt 4 kap. 7 och 17 §§ utsökningsbalken får lös egendom utmätas om det framgår att egendomen tillhör gäldenären. Egendomen ska finnas tillgänglig vid utmätning och konkurs 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 försäljning är begränsad till yrkesfiskare med fartygstillstånd och att det fordras att Fiskeriverket utfärdar ett nytt fisketillstånd som inkluderar den förvärvade rättigheten.

Fiskerättigheter bör vid utmätning eller konkurs kunna säkerställas genom registrering i det register som Fiskeriverket har föreslagit över överlåtbara fiskerättigheter.

Eftersom fiskerättigheter tilldelas endast fysisk person med fartygstillstånd kan rättigheten i princip utmätas bara 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 försälas exekutivt för obetalda skatter och arbetsgivaravgifter hos den juridiska personen.

Slutsatsen är att möjligheten att sälja fiskerättigheter exekutivt ökar vid överlåtbarhet såväl vid utmätning som vid konkurs och att införandet av överlåtbara fiskerättigheter inte torde fordra några ändringar i utsökningsbalken eller andra regler om utmätning eller konkurs.

5.6.4 Övergång till dödsbo m.m.

Bedömning: Det saknas åtminstone för närvarande anledning att införa särskilda regler om att fiskerättigheter ska kunna övergå till eller utnyttjas av ett dödsbo eller överhuvudtaget övergå genom familjerättsligt fång.

Överlåtbara fiskerättigheter ska som tidigare ges bara till yrkesfiskare med fartygstillstånd dvs. en fysisk person. Fisketillståndet används som regel i ett fiskeföretag med flera intressenter. 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. I samband med tillståndshavarens dödsfall uppkommer frågan om rättigheten ingår i den avlidnes dödsbo, i den meningen att dödsboet kan utnyttja fiskerätten och bedriva fiske. Frågan är också om rättigheten kan övergå på någon av den avlidnes efterlevande.

Eftersom tillstånd till fiske aldrig ges till juridiska personer kan ett dödsbo inte utnyttja fiskerätten. Rättigheten utgör därmed ingen direkt tillgång i dödsboet. En efterlevande som t.ex. ärvt ett fartyg och som i övrigt uppfyller kraven är hänvisad till att ansöka om nytt särskilt tillstånd hos Fiskeriverket. Däremot får de övergångssvårigheter som kan uppstå klaras ut genom ett praktiskt handhavande av verket.

Fiskeriverkets förslag om att göra en fiskerättighet överlåtbar innebär i angivna avseenden ingen förändring. En fiskerätt kan således inte heller framdeles ges till en juridisk person. En efterlevande kommer även i fortsättningen i varje enskilt fall att vara beroende av Fiskeriverkets tillstånd för att bedriva fiske.

I en situation av dödsfall skiljer sig alltså en fiskerättighet från t.ex. en tilldelad mjölkkvot. En mjölkkvot kan innehas av juridiska personer. Det betyder vid mjölkproducentens frånfälle att dödsboet kan ansöka hos Jordbruksverket om att bli registrerad som innehavare av kvoten och att kvoten även kan övergå till producentens efterlevande.

Ett fiskeföretag kan vara sammansatt på många olika sätt och delägarna är, som framhållits, som regel inbördes bundna av avtal. Avtalen kan t.ex. reglera situationen att fartygstillståndshavaren avlider.

Det saknas anledning att införa särskilda regler om att fiskerättigheter ska kunna övertas eller utnyttjas av ett dödsbo eller överhuvudtaget övergå genom familjerättsligt fång.

5.6.5 Sekretessfrågor

Bedömning: Ingen ytterligare sekretess utöver gällande bestämmelser behöver föreskrivas.

Enligt 8 kap. 6 § första stycket sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i statlig myndighets verksamhet, som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på verksamhet 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.

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 nu 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 upplåtta fiskerättigheterna. Handel kan som tidigare redovisats ske endast mellan yrkesfiskare. Något skyddsintresse för uppgifter till Fiskeriverket om själva överlåtelsen kan knappast påstås 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 påstås finnas. I den mån en sådan uppgift skulle redovisas torde denna vara sekretessbelagd enligt punkten 28 i bilagan till sekretessförordningen. För tydlighetens skull bör anmärkas att uttrycket ”tillstånd” i nämnda punkt också torde täcka beslut om godkännande enligt 4 § andra stycket i den föreslagna lagen om överlåtbara fiskerättigheter.

Sammanfattningsvis torde ingen ytterligare sekretess behöva föreskrivas.

5.7 Skattefrågor

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

Utredningen ska enligt sitt uppdrag klarlägga den skatterättsliga innebörden av Fiskeriverkets förslag om överlåtbara fiskerättigheter.

Att fiskerättigheter blir överlåtbara innebär inte att det tillskapas ett handelssystem liknande det som omfattar elcertifikat och utsläppsrätter. Beskattningsfrågorna behöver därför inte regleras särskilt på det sätt som skett för elcertifikat och utsläppsrätter.

Fiskelagen bygger på att fisket ska bedrivas av aktiva fiskare med reell anknytning till svenskt fiske. Därför ges inte särskilda fisketillstånd till juridiska personer. Fiskeriverkets förslag om överlåtbarhet utgår från detta förhållande och förslaget innebär att överlåtelser bara ska kunna ske mellan yrkesfiskare med fartygstillstånd.

Förslaget om överlåtbarhet är tänkt att ge fiskarna ekonomiska incitament att skrota överflödigt tonnage och att på så sätt åstadkomma en nödvändig strukturomvandling inom det

pelagiska fisket. Även om det finns goda skäl för att endast tillåta överlåtelser mellan fysiska personer innebär det samtidigt konsekvenser som möjligen gör det i princip mindre attraktivt för en yrkesfiskare att sälja en fiskerättighet.

Det är två faktorer som främst har betydelse i detta sammanhang. Beskattningen vid en försäljning av fiskerättigheter är högre i en fysisk persons näringsverksamhet än i en juridisk persons näringsverksamhet. Vidare kan det vara svårt för en yrkesfiskare att på egen hand finansiera ett förvärv av en fiskerättighet. En fiskerättighets användbarhet som säkerhet i ett system med överlåtbarhet mellan fysiska personer kommer troligen att vara begränsad.

I den mån fisket bedrivs i ett aktiebolag finns dessutom regler om låneförbud som gör att medel inte utan vidare kan överföras från bolaget till en delägare för att förvärva en fiskerättighet. En fysisk person kan heller inte kompensera ett underskott i sin näringsverksamhet till följd av inköp av fiskerättighet, med överskott hos aktiebolaget.

Fiskenäringens struktur är komplicerad i den meningen att fisket bedrivs i många olika företagskonstellationer. Det går därför i och för sig att identifiera en rad olika skattemässiga konsekvenser i anslutning till en sådan förändring som det innebär att införa överlåtbara fiskerättigheter. Konsekvenserna är positiva eller negativa beroende på utgångspunkt. Under utredningen har det dock inte framförts några synpunkter på eventuella negativa skattekonsekvenser från yrkesfiskets sida i samband med införande av överlåtbarhet eller att det krävs ändrade skatteregler.

Överlåtbara fiskerättigheter uppvisar stora likheter med systemet med mjölkkvoter och mycket talar för att de skattemässigt ska behandlas på samma sätt. En mjölkvot ingår oftast i en fysisk persons näringsverksamhet även om de kan innehas av juridiska personer.

En parallell behandling av fiskerättighet och mjölkkvot innebär beskattning i inkomstslaget näringsverksamhet, att det är fråga om en immateriell rättighet, att tilldelningen inte är ett

stöd och därmed inte ett näringsbidrag, 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 ska ersättningen tas upp som vinst i näringsverksamheten. En förvärdad rättighet tas upp till anskaffningsvärdet och skrivs av på sedvanligt sätt enligt reglerna för inventarier.

En parallell behandling med mjölkkvoter skulle på mervärdesskatteområdet medföra att en överlåtelse av en fiskerättighet betraktades som en skattepliktig omsättning av tjänst enligt mervärdesskattelagen (1994:200). Skattesatsen är därvid 25 %.

Fiskekvoter i form av årsransoner övergår, inte formellt men i praktiken i viss utsträckning för närvarande, genom att fiskeföretag, som ofta men inte alltid är en juridisk person, förvärvar andelar i fartyg varvid fiskerätten utgör en del av priset för båten. Själva affärsuppgörelsen sker utan Fiskeriverkets medverkan. Fiskeföretaget kan ta upp priset för fartyg inklusive fiskerättighet som anskaffningsvärde och värdeminskningssavdrag sker för båt och fiskerättighet enligt reglerna för inventarier. Skattemässigt är det som framgått en fördel att en fiskerättighet kan tas upp i en juridisk persons näringsverksamhet. Från fiskerinäringens utgångspunkt framstår det som rimligt att rättigheten beskattas i fiskeföretaget, eftersom det är i fiskeföretaget och inte hos den enskilda fartygstillståndshavaren som rättigheten används, inkomsterna genereras och kostnaderna uppstår.

En reglering av överlåtbarheten kan förväntas innebära en fortsatt handel med fartyg och fiskerättigheter tillsammans och härutöver handel med enbart fiskerättigheter. Man kan anta att ett fiskeföretag som köper fartyg och fiskerättigheter tillsammans även i fortsättningen kommer att ha möjlighet att ta upp priset för fartyg inklusive fiskerättighet som anskaffningsvärde i företagets näringsverksamhet. En enskild fiskare som förvärvar enbart en fiskerättighet ska ta upp rättigheten till anskaffningsvärdet i sin näringsverksamhet och kan göra avskrivningar på sedvanligt sätt enligt reglerna för inventarier. Om en enskild

fiskare säljer en fiskerättighet ska köpeskillingen tas upp i hans näringsverksamhet.

Slutsatsen är att överlåtbara fiskerättigheter enligt Fiskeriverkets förslag bör kunna uppfylla intentionerna att underlätta en omstrukturering av den pelagiska fartygsflottan. Överlåtbarheten kan hanteras inom gällande skattelagstiftning och det behövs inte några lagändringar på skatteområdet.

Skatteverket kan behöva utfärda råd på området. Eventuella kvarstående oklarheter får klaras ut av rättstillämpningen.

6 Författningskommentar

Förslag till lag om överlåtbara fiskerättigheter

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 fiskresurserna och ett i övrigt hållbart fiske.

Syftet med lagen framgår av de allmänna övervägandena. Utformningen av paragrafen bygger textmässigt närmast på tidigare återgivna citat ur förordning (EG) nr 2371/2002, låt vara avgränsad till det pelagiska fisket med den artbegränsning som framgår av 2 §.

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.

För tydlighetens skull bör vissa begrepp som förekommer i lagen definieras. Först anges de pelagiska fiskarter som är aktuella i sammanhanget. De typer av tillstånd som därefter definieras är grundläggande förutsättningar vid överlåtelse av fiskerättigheter enligt 3 §. De föreskrifter som avses i sammanhanget utfärdas av Fiskeriverket med stöd av regeringens bemyndigande enligt 2 kap. 7 § första stycket och 20 § första stycket förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

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.

Begreppet fiskerättighet anger den rätt som ett ursprungligt meddelat särskilt tillstånd till fiske ger kombinerat med möjlighet till överlåtelse av rättigheterna, som senare kan överlätas vidare. Innehavaren av fartygstillståndet är den som blir bärare av rättigheterna. De områden som ska anges avser något eller några av de områden i vatten där svenskt fiske av aktuellt slag får förekomma.

Paragrafens formella innebörd är att ange att de fiskerättigheter som i dag upplåts offentligt och fördelas, med stöd

av fiskelagens bestämmelser, kan kombineras med en rätt att överlåta rättigheterna genom ett privaträttsligt avtal.

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

Överlåtelsen ska godkännas av Fiskeriverket.

I paragrafen regleras den kontroll av att syftet med lagstiftningen uppfylls i det enskilda fallet, som ska ske genom Fiskeriverkets försorg. Om bedömningen är att en överlåtelse strider mot syftet, är detta den primära avslagsgrund som kan anges vid verkets prövning enligt lagen. Av vad som redovisats om huvuddragen av lagen i avsnitt 5.5 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 det frivilliga avtalet mellan berörda parter. Detta sker genom ett beslut, som visar överlåtna rättighetsandelar, beroende på överlåtelseavtalets innehåll. En självklar följd av en godkänd överlåtelse är att båda parter aktuella rättigheter efter överlåtelsen ska fastställas, om överlåtelsen avser endast delvisa rättigheter.

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.

Mot bakgrund av vad som redovisats i avsnitt 5.5 ska fiskerättigheter enligt 3 § gälla för en tid av tio år med de reservationer som följer av andra stycket.

Utformningen av andra stycket är ett uttryck för att genom t.ex. beslut som fattas på EU-nivå kan det tillståndsgivna fisket mer eller mindre begränsas. Även nationella föreskrifter om fiske kan förändra läget. Detsamma bör gälla 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.

Avfattningen av de särskilda tillstånden till fiske påverkas av den föreslagna lagen. Det bör ankomma på Fiskeriverket att, efter bemyndigande av regeringen, utfärda de kompletterande föreskrifter om fisketillstånd som kan behövas med anledning av denna lag liksom verkställighetsföreskrifter till lagen.

Överklagande

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

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen motsvarar 51 § fiskelagen om överklagande av Fiskeriverkets beslut.

Ikraftträdandet: Lagen bedöms kunna träda i kraft den 1 januari 2009.



Jordbruksdepartementet

Uppdrag rörande utredning av vissa frågor i anslutning till Fiskeriverkets rapport 2007-05-30 om ändrad reglering av det pelagiska fisket

Bakgrund

Fiskeriverket föreslog i en rapport den 30 maj 2007 en ny reglering av det pelagiska fisket. Motiven till förslaget är det behov av omstrukturering som finns inom den pelagiska fiskeflottan för att möjliggöra en långsiktig lönsamhet. Beräkningarna från såväl Fiskeriverket som näringen pekar på att flottan, för att kunna nå en internationell konkurrenskraft, måste i det närmaste halveras.

I korthet innebär förslaget att en del av den nationella kvoten på pelagiska bestånd fördelas individuellt till fartygstillsättningsinnehavaren för berörda fartyg. Denna individuella andel av den nationella fiskekvoten är överförbar och kan överlåtas till en annan fiskare. Förutsättningen är att köparen har yrkesfiskelicens och fartygstillsättning och att överföringen registreras hos Fiskeriverket.

Vissa frågor angående det föreslagna systemet bör utredas ytterligare enligt följande.

Uppdraget

Tilldelningen av kvot kommer att utgöra en form av egendom som är avsedd att överlåtas mellan enskilda och således medföra rättsverkningar mellan dem. Det behöver utredas vilken typ av egendom som tilldelningen av kvot ska anses utgöra, liksom de sakrättsliga aspekterna på de överlåtbara kvoterna, vad som gäller vid konkurs och utmätning och om en tilldelning kan ställas som säkerhet för lån. Innebörden av förslaget i skatterettsligt hänseende bör också klargöras. Det bör vidare utredas om handeln med de överlåtbara kvoterna kräver ett rättsligt ramverk som garanterar att handeln kan ske på ett säkert sätt utan rättsförluster. Om det rättsliga ramverket för systemet kräver ändringar i lag eller annan författning ska författningsförslag lämnas.

Fiskeriverkets författningsförslag

Förslag till ändring i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen

Härmed föreskrivs att 2 kap. 7 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. 7 §

Fiskeriverket får meddela föreskrifter för fiskevården och fiskets bedrivande som förbjuder eller begränsar

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

När det gäller fisket i andra vatten än havet och vattnen längs kusterna och Väneren, Vättern, Mälaren och Hjälmaren samt Storsjön i Jämtland till första definitiva vandringshindret får föreskrifter enligt första stycket meddelas endast för att skydda särskilt hotade arter eller stammar av nationellt intresse.

Fiskeriverket får föreskriva att yrkesmässigt fiske inom ett område med användande av en viss fiskemetod får bedrivas endast efter tillstånd av verket.

Fiskeriverket får föreskriva att yrkesmässigt fiske *av en art*, inom ett område, *med ett visst fiskefartyg* eller med användande av en viss fiskemetod får bedrivas endast efter *särskilt* tillstånd av verket. *Sådana föreskrifter får innefatta fördelning av fiskemöjligheter*

med överförbarhet mellan sådana fartygstillståndshavare som avses i 20 §. En överförbarhet skall godkännas av Fiskeriverket.

En fördelning av fiskemöjligheter får återkallas med verkan fem år efter beslut härom. Fiskemöjligheterna får begränsas också om detta är nödvändigt med hänsyn till bestämmelser i EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller nationella fiskereglerande föreskrifter samt vid återkallelse av fartygstillstånd.

Fiskeriverket skall föra ett register över särskilda fisketillstånd och tilldelade fiskemöjligheter. Uppgifterna skall vara offentliga.

En avgift för administration av särskilda fisketillstånd och registerhållning enligt denna paragraf får tas ut enligt föreskrifter som meddelas av Fiskeriverket.

Fiskeriverket får också meddela föreskrifter för fiskevården som avser förbud mot att behålla fisk som fångats, bearbeta fisk ombord, förvara fisk i sump eller omlasta, föra i land, föra in i landet eller saluhålla fisk.