

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2009-02-25

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

Överlåtbara fiskerättigheter

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

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Olof Åkerrén.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

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

1 §

Enligt författningskommentaren anknyter paragrafen textmässigt till rådets förordning (EG) nr 2371/2002. Enligt artikel 11.1 i förord-

ningen ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att anpassa fiskekapaciteten för sina flottor så att en stabil och varaktig balans uppnås mellan denna fiskekapacitet och deras fiskemöjligheter. Med fiskekapacitet avses i förordningen ett fartygs dräktighet i bruttoton och dess maskinstyrka. Syftet med regleringen kommer till tydligare uttryck om paragrafen får följande lydelse:

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

2 §

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

3 §

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

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

4 §

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

7 och 8 §§

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

Genom att fiskerättigheter i 4 § föreslås bli överlåtbara kommer de att representera ett förmögenhetsvärde och får anses ha karaktären av egendom (jfr NJA 2001 s. 46 där frågan gällde om mjölkkvot kunde ingå i fastighetspant). Värdet av fiskerättigheter kan komma att

uppgå till ansevärliga belopp. Detta värde kan komma att överföras från en person till en annan utan att någon ersättning utgår till innehavaren oavsett om innehavaren förvärvat rättigheterna från en annan innehavare mot betalning eller erhållit dem vederlagsfritt direkt från Fiskeriverket. Innehavet av fiskerättigheter är också nödvändigt för att kunna bedriva näringsverksamhet vad avser pelagiskt fiske såsom detta definierats i remissens 1 §.

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

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

Det förhållandet att Fiskeriverket får dra in (eller begränsa) fiskerättigheter och sedan tilldela dessa en annan yrkesfiskare medför att förfarandet är jämförbart med sådant förfogande som avses i 2 kap. 18 § regeringsformen. Av andra stycket i sistnämnda paragraf framgår att den vars egendom blir föremål för förfogande under alla omständigheter är berättigad till ersättning för förlusten. Den föreslagna föreskriften i 7 § innebärande att ersättning inte ska utgå vid en indragning (eller begränsning) av fiskerättigheter är därför

knappast förenlig med nämnda bestämmelse i regeringsformen. Föreskriften bör därför utgå ur förslaget. Även om så sker är det föreslagna förfarandet att bedöma med ledning av såväl 2 kap. 18 § första stycket som 2 kap. 20 § första stycket regeringsformen. I båda bestämmelserna uppställs krav på att det ifrågavarande ingreppet ska ställas i relation till om det finns angelägna allmänna intressen som motiverar åtgärden. Det framgår inte av remissen vad det är för slags allmänna intressen som är så angelägna att de bör föranleda inskränkningar i det skydd som äganderätten och näringsfriheten åtnjuter enligt de nämnda bestämmelserna i regeringsformen. I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör det närmare belysas vilka intressen och faktorer det är fråga om och vidare bör en avvägning göras mellan enskildas och allmännas intressen.