



HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
4683-22

meddelad i Stockholm den 17 juni 2024

KLAGANDE

AA

Ombud: Annelie Rosell
Swedish Pelagic Federation
Fiskebäckshamn 32
456 58 Göteborg

Ombud: Advokat Anders Midby
Advokatfirman Midby AB
Torsvägen 1
433 61 Sävedalen

MOTPART

Havs- och vattenmyndigheten
Box 11930
404 39 Göteborg

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Göteborgs dom den 20 juni 2022 i mål nr 7673-21

SAKEN

Särskild avgift för landning av otillåten fångst

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att befälhavaren på ett fiskefartyg är den som landar fångsten och därmed den som ska betala en särskild avgift för landning av otillåten fångst även när verksamheten bedrivs av ett aktiebolag.

Högsta förvaltningsdomstolen meddelar inte prövningstillstånd i målet i övrigt. Kammarrättens avgörande står därmed fast.

BAKGRUND

1. Inom yrkesfisket förekommer det att fångsten består av andra arter än den eller de som avsikten är att fånga, s.k. bifångst. Den EU-rättsliga fiskeregleringen begränsar andelen tillåten bifångst av sill/strömming vid riktat fiske efter skarpsill i utpekade områden i Östersjön som bedrivs med ett visst fiskeredskap.
2. Havs- och vattenmyndigheten får enligt fiskelagstiftningen besluta att ta ut en särskild avgift vid landning av otillåten fångst, s.k. landningsavgift. Landning är den första lossningen av fiskeriprodukter från ett fiskefartyg till land.
3. AA var anställd hos ett aktiebolag som bedrev fiskeverksamhet. Han arbetade som befälhavare på ett fiskefartyg som användes för fiske av skarpsill med flyttrål i Östersjön under en fiskeresa. På grund av överskriden bifångstbegränsning för sill/strömming beslutade Havs- och vattenmyndigheten att påföra AA en särskild avgift om ca 160 000 kr.
4. AA överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Göteborg som avslog överklagandet. Han överklagade vidare till Kammarrätten i Göteborg som också avslog överklagandet.

5. AA gjorde hos kammarrätten gällande att han var fel part att påföras avgiften eftersom intäkten från fångsten inte hade tillkommit honom utan i stället det aktiebolag som bedrev näringsverksamheten. Kammarrätten ansåg dock att det är rimligt att befälhavaren, som är den som har möjlighet att påverka fisket under fiskeresan, också är den mot vilken den särskilda avgiften ska riktas.

YRKANDEN M.M.

6. AA yrkar att beslutet att påföra honom en särskild avgift ska upphävas och anför följande. Syftet med landningsavgiften är att fiskaren tas ifrån den obehöriga vinst som en försäljning av en otillåten fångst innebär. Avgiften ska motsvara fångstens värde och den är tydligt riktad mot den som erhåller värdet av den landade fångsten. Intäkten från fångsten har tillkommit aktiebolaget som bedriver näringsverksamheten.
7. *Havs- och vattenmyndigheten* anser att överklagandet ska avslås och anför följande. Befälhavaren är den som har det övergripande ansvaret i samband med att fångsten, däribland de otillåtna bifångsterna, lossas från fiskefartyget och tas i land. Det är således befälhavaren som landar fångsten. Det framgår av förarbetsuttalanden att en särskild avgift kan förutsättas få till följd att fisket styrs till fiskemetoder och val av fångstplatser som innebär att otillåtna bifångster minimeras. Avsikten är således att avgiften ska verka handlingsdirigerande och förmå den ansvariga parten att bedriva sitt fiske i enlighet med gällande lagstiftning. En juridisk person har inte någon möjlighet att direkt påverka fisket på det sättet som befälhavaren har. Syftet med bestämmelserna uppfylls därmed inte om avgiften riktas mot någon annan än befälhavaren.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**Frågan i målet**

8. Prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen får enligt 36 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) begränsas till att gälla en viss fråga i målet, vars prövning är av vikt för ledning av rättstillämpningen (prejudikatfråga).
9. Högsta förvaltningsdomstolen har meddelat prövningstillstånd såvitt avser frågan om befälhavaren på ett fiskefartyg är den som landar fångsten och därmed är den som ska betala en särskild avgift för landning av otillåten fångst, s.k. landningsavgift, när verksamheten bedrivs av ett aktiebolag.
10. Frågan om meddelande av prövningstillstånd rörande målet i övrigt har förklarats vilande.

Rättslig reglering m.m.

11. Enligt 59 § fiskelagen (1993:787) får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att den som landar en otillåten fångst ska åläggas att betala en särskild avgift. Avgiften ska beslutas av Havs- och vattenmyndigheten och bestämmas till ett belopp som motsvarar den otillåtna fångstens värde.
12. Av 6 kap. 2 a § första stycket förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen framgår att den som landar en otillåten fångst ska betala en särskild avgift. Avgiften ska motsvara den otillåtna fångstens värde och ska beräknas med utgångspunkt i det pris som är högst av det faktiska försäljnings-

priset och det marknadspris som vid tiden för landningen gällde på landningsorten för fångster av motsvarande slag.

13. I förordningen (EG) nr 1224/2009 om införande av ett kontrollsystem i unionen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs avses med landning den första lossningen av varje mängd fiskeriprodukter från ett fiskefartyg till land (artikel 4.22).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

14. Av central betydelse för prejudikatfrågan är vem som avses med ”den som landar” en otillåten fångst. Det begreppet används såväl i 59 § fiskelagen som i 6 kap. 2 a § förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.
15. I förarbetena till den aktuella bestämmelsen i fiskelagen görs följande uttalanden.
16. I samband med otillåtna bifångster uppkommer betydande bevissvårigheter, eftersom det ofta inte kan visas att bifångsten kunde undvikas. Den otillåtna fångsten säljs och inbringar ofta stora inkomster för fiskaren. Den landade mängden fisk påverkar samtidigt Sveriges kvot och kan föranleda avdrag på den för landet tillgängliga kvoten under det följande året. Fiskeriverket har mot bakgrund av det sagda förslagit att det bör införas ett avgiftssystem som innebär att fiskaren tas ifrån den obehöriga vinst som en försäljning av en otillåten fångst innebär. Avgiften bör enligt verket tas ut oberoende av om det kan visas att fiskaren med uppsåt eller av oaktsamhet överträtt fiskebestämmelserna. För ett avgiftsbeslut är det tillräckligt att konstatera att en viss mängd fisk som inte får fångas har förts i land. En avgift som den föreslagna kan förutsättas få till följd att fisket styrs till fiskemetoder och val av fångstplatser som innebär att otillåtna bifångster minimeras. Regeringen delar därför

Fiskeriverkets uppfattning att det bör finnas en möjlighet att ta ut en avgift för otillåtna landningar (prop. 2002/03:41 s. 30 f.).

17. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att det utifrån ordalydelsen i bestämmelserna om landningsavgift inte är uppenbart att det är befälhavaren som ska avses med ”den som landar”. Befälhavaren är emellertid den som ansvarar för hur fisket bedrivs och är den som väljer fångstmetoder och fiskeplatser. Det är därmed befälhavaren, i egenskap av ansvarig fiskare, som har möjlighet att påverka att otillåtna bifångster minimeras. Det är vidare befälhavaren som rent faktiskt landar den aktuella fångsten efter en fiskeresa.
18. Mot den angivna bakgrunden finner Högsta förvaltningsdomstolen att det är befälhavaren på ett fiskefartyg som ska anses som den som landar en fångst i den mening som är aktuell nu. Detta bör gälla oavsett i vilken form fiskeverksamheten bedrivs och oavsett vem det är som erhåller värdet av den landade fångsten. Det förhållandet att, som i det nu aktuella fallet, fiskeverksamheten bedrivs av ett aktiebolag saknar alltså betydelse för frågan om vem som ska anses ha landat fångsten.
19. Den prejudikatfråga som Högsta förvaltningsdomstolen har meddelat prövningstillstånd i ska således besvaras enligt följande. Befälhavaren på ett fiskefartyg är den som landar fångsten och därmed den som ska betala en särskild avgift för landning av otillåten fångst även när verksamheten bedrivs av ett aktiebolag.

20. Högsta förvaltningsdomstolen finner inte skäl att meddela prövningstillstånd i målet i övrigt.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Thomas Bull, Mahmut Baran (skiljaktig), Marie Jönsson (skiljaktig) och Linda Haggren.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Sandra Zetterdahl.

SKILJAKTIGA

Justitieråden Mahmut Baran och Marie Jönsson är skiljaktiga och anför att Högsta förvaltningsdomstolen borde ha utformat avgörandet samt Högsta förvaltningsdomstolens bedömning enligt följande.

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att när fiskeverksamheten bedrivs av ett aktiebolag är det inte befälhavaren på fiskefartyget som landar fångsten och därmed ska inte befälhavaren betala den särskilda avgiften för landning av otillåten fångst.

Högsta förvaltningsdomstolen meddelar prövningstillstånd i målet i övrigt och upphäver underinstansernas avgöranden.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

1. Sedan 2003 finns en särskild avgift som påförs den som landar otillåten fångst. Enligt då gällande fiskelagstiftning kunde yrkesmässigt fiske bara bedrivas av den som hade en fiskelicens. Andra än fysiska personer fick inte ha sådana licenser. Sedan dess har fiskelagstiftningen förändrats i flera avseenden. Från 2014 gäller kravet på fiskelicens enligt den EU-rättsliga regleringen som innebär bl.a. att även juridiska personer kan beviljas fiskelicens och därmed bedriva yrkesmässigt fiske med fiskefartyg i havet.
2. Det framgår varken av 59 § fiskelagen och 6 kap. 2 a § första stycket förordningen eller förarbetena till bestämmelsen i fiskelagen vad som avses med att fångsten landas. Det kan inte heller utläsas vem som ska påföras den särskilda avgiften. I förordningen (EG) nr 1224/2009 avses med landning den första lossningen av varje mängd fiskeriprodukter från ett fiskefartyg till land (artikel 4.22). Inte heller den bestämmelsen ger närmare vägledning om vem det är som landar fångsten.

3. Vidare kan det nämnas att redan när avgiften infördes angavs det uttryckligen i vissa bestämmelser i fiskelagen att befälhavaren skulle vara ansvarig för vissa överträdelser. Därefter har ytterligare regler införts respektive förtydligats på så sätt att befälhavaren pekats ut som ansvarig när det har ansetts vara motiverat. De nu aktuella bestämmelserna har däremot lämnats oförändrade.
4. Det kan alltså slås fast att befälhavaren varken pekats ut i bestämmelserna eller i förarbetena som den som ska påföras den särskilda avgiften. Utformningen av regleringen ger inte heller något stöd för att befälhavaren alltid ska hållas ansvarig för den otillåtna fångsten enligt den nu aktuella bestämmelsen.
5. Bestämmelserna i 59 § fiskelagen och 6 kap. 2 a § första stycket förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen har snarare utformats med utgångspunkt i att den särskilda avgiften ska eliminera den inkomst som inflyter från den otillåtna fångsten eftersom avgiften som huvudregel ska motsvara den otillåtna fångstens värde.
6. Det anges även uttryckligen i förarbetena till 59 § fiskelagen att avgiften har införts för att fiskaren ska tas ifrån den obehöriga vinst som en försäljning av en otillåten fångst innebär. För ett avgiftsbeslut är det tillräckligt att en viss mängd fisk har förts i land. Det prövas inte i vad mån fångsten är ett resultat av otillåtet fiske. Samtidigt angavs att avgiften kunde förutsättas få till följd att fisket styrs till fiskemetoder och val av fångstplatser som innebär att otillåtna bifångster minimeras (prop. 2002/03:41 s. 30 f.). Att den särskilda avgiften har det angivna syftet uttalades även i samband med införandet av systemet med administrativa sanktionsavgifter 2008 (prop. 2007/08:107 s. 21). Även om den särskilda avgiften förutsätts ha en handlingsdirigerande effekt går det alltså knappast att dra slutsatsen att det primära syftet med den är att vara en påföljd för otillåten fångst. Beivrande av otillåtet fiske omfattas i stället av både det administrativa och straffrättsliga sanktionssystemet i fiskelagen.

7. Av utformningen av bestämmelserna om den särskilda avgiften och motiven kan alltså utläsas att det huvudsakliga syftet med den särskilda avgiften är att ta bort en obehörig vinst från fiskaren. Det handlar då inte om en sanktionsavgift – som har karaktären av en straffliknande påföljd – riktad till någon som begår en gärning utan en avgift som ska tas ut från den som annars skulle ha gjort en obehörig vinst.
8. Det sagda innebär enligt Högsta förvaltningsdomstolen att avgiftsanspråket bör riktas mot den näringsidkare som bedriver fiskeverksamheten, oavsett om näringsidkaren är en fysisk eller en juridisk person. Även om en befälhavare på ett fartyg har det övergripande ansvaret i samband med lossningen av fångsten tillfaller inkomsten näringsidkaren som alltså gör den obehöriga vinst som den särskilda avgiften syftar till att eliminera.
9. Att det inte är befälhavaren som alltid påförs den särskilda avgiften medför vidare inte att dess handlingsdirigerade effekt faller bort. Även särskilda avgifter som tas ut av näringsidkare oavsett om de är fysiska eller juridiska personer har en sådan effekt (jfr prop. 2021/22:83 s. 414).
10. Till det sagda kommer att det framstår som oskäligt att ta ut en avgift som har det huvudsakliga syftet att eliminera en obehörig vinst av en aktör som inte gör någon sådan vinst.
11. Mot bakgrund av det anförda ska den prejudikatfråga som Högsta förvaltningsdomstolen har meddelat prövningstillstånd i besvaras på följande sätt. När fiskeverksamheten bedrivs av ett aktiebolag är det inte befälhavaren på fiskefartyget som landar fångsten. Befälhavaren ska därmed inte betala den särskilda avgiften för landning av otillåten fångst.

12. Av svaret på prejudikatfrågan följer att det var fel av Havs- och vattenmyndigheten att påföra AA, som var befälhavare på fiskefartyget och anställd hos det aktiebolag som bedrev fiskeverksamheten, en särskild avgift. Det finns därför skäl att meddela prövningstillstånd i målet i de delar där frågan om prövningstillstånd har vilandeförklarats och upphäva underinstansernas avgöranden.