

Sanktionsavgifter för andra aktörer på fiskets område än yrkesfiskare



SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss

Omslag: Regeringskansliets standard.
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24255-1
ISSN 0284-6012

Innehåll

1	Sammanfattning	5
2	Författningsförslag.....	7
2.1	Förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787).....	7
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.....	9
3	Bakgrund	17
4	Nuvarande reglering	19
4.1	Olika lagar för yrkesfiskare och andra aktörer på fiskets område	19
4.1.1	Lagarnas tillämpningsområde	19
4.1.2	Olika sanktionsbestämmelser för yrkesfiskare och andra aktörer än fiskare på fiskets område.....	20
4.1.3	Sanktionsavgifter för yrkesfiskare	20
5	Överväganden och förslag.....	23
5.1	Sanktionsavgifter för andra än yrkesfiskare	23
5.1.1	Överträdelse av bestämmelser om uppgiftsskyldighet och märkningskrav ska leda till sanktionsavgifter	23
5.1.2	Inget krav på uppsåt eller oaktsamhet.....	30
5.1.3	Avgiftens storlek.....	31
5.1.4	Dubbla sanktioner	33
5.1.5	Avgiftsbefrielse om det skulle vara oskäligt att ta ut avgift.....	34

5.1.6	Ansvarig myndighet	35
5.1.7	Den avgiftsskyldige ska få tillfälle att yttra sig.....	36
5.1.8	Betalning av avgift	37
5.1.9	Verkställighet av beslut om avgift	38
5.1.10	Beslut om avgift ska delges	38
5.1.11	Preskription av beslut om avgift	39
5.1.12	Överklagande av beslut om avgift	39
5.2	Lissabonanpassning och andra följdändringar.....	40
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	45
7	Konsekvenser	47
7.1	Konsekvenser för det allmänna.....	47
7.1.1	Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket.....	47
7.1.2	Kronofogdemyndigheten.....	48
7.1.3	Polis och åklagare	48
7.1.4	Domstolar.....	48
7.2	Konsekvenser för enskilda.....	48
8	Författningskommentar	51
8.1	Förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787)	51
8.2	Förslag till lag om ändring i lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.....	52

1 Sammanfattning

I promemorian föreslås ändringar i lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som innebär att det införs ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om att andra aktörer än yrkesfiskare ska kunna påföras sanktionsavgifter. Ändringarna innebär att sådana överträdelser i fråga om uppgiftsskyldighet och märkningskrav som hittills varit straffbelagda i lagen i stället ska medföra sanktionsavgift. Det föreslås även bestämmelser som reglerar frågor om subjektivt ansvar, avgiftsbefrielse i vissa fall, ansvarig myndighet, rätt för den enskilde att yttra sig, betalning, verkställighet, formen för beslut, preskription och överklagande. Slutligen görs ändringar med anledning av Lissabonfördraget, reformen av den gemensamma fiskeripolitiken och tidigare genomförda ändringar i fiskelagen (1993:787).

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2016.

2 Författningsförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787)

Härigenom föreskrivs i fråga om fiskelagen (1993:787) att 22 och 58 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för den som innehar yrkesfiskelicens enligt 30 § eller som utan stöd av sådan licens fiskar för att sälja fångsten att lämna uppgifter om

1. fiskefartyg, fiskeredskap, fiskemetod, fångst, tid och plats för fångsten, omlastning, landning, försäljning, och

2. andra förhållanden rörande fisket som är av betydelse för tillämpningen av EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Regeringen eller den myn-

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för den som innehar fiskelicens eller personlig fiskelicens eller som utan stöd av sådan licens fiskar för att sälja fångsten att lämna uppgifter om

1. fiskefartyg, fiskeredskap, fiskemetod, fångst, tid och plats för fångsten, omlastning, landning, försäljning, och

2. andra förhållanden som rör fisket och som är av betydelse för tillämpningen av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Regeringen eller den myn-

dighet som regeringen bestämmer får föreskriva att ett fiskefartyg *skall* ha utrustning som automatiskt via satellit överför information om fartyget.

dighet som regeringen bestämmer får föreskriva att ett fiskefartyg *ska* ha utrustning som automatiskt via satellit överför information om fartyget.

58 §

Den myndighet som regeringen bestämmer prövar frågor om tilldelning av prickar, om återkallelse av fiskelicens, personlig fiskelicens och särskilt tillstånd enligt 21 §, om förbud att verka som befälhavare, om interimistiska beslut som avser prickar, återkallelse eller förbud och om indragning eller begränsning av tillåtna fiskedagar enligt 52–56 och 57 a §§.

Ett sådant beslut gäller omedelbart, om inte något annat beslutas. Tiden för återkallelse räknas från den dag som anges i beslutet, dock tidigast från delgivningen av beslutet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken

dels att rubriken till lagen, 1–4, 6–8, 10 och 11 §§ samt rubriken närmast före 11 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas fem nya paragrafer, 11 a–11 e §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Lag om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken

Lag om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken

1 §

I denna lag ges bestämmelser som behövs för att *EG:s* gemensamma fiskeripolitik *skall* kunna genomföras i Sverige.

Med *EG:s* förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken avses i denna lag *EG:s* förordningar om

1. åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskresurserna,
2. *strukturåtgärder för fiskerinäringen, och*
3. marknadsreglering av *fisk och fiskeriprodukter.*

Denna lag tillämpas inte i fråga om sådana bestämmelser i *EG:s* förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som helt faller inom tillämp-

I denna lag ges bestämmelser som behövs för att *EU:s* gemensamma fiskeripolitik *ska* kunna genomföras i Sverige.

Med *EU:s* förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken avses i denna lag *EU:s* förordningar om

1. åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskresurserna,
2. stöd för åtgärder inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken och den integrerade havspolitik, och
3. marknadsreglering av *fiskeriprodukter.*

Denna lag tillämpas inte i fråga om sådana bestämmelser i *EU:s* förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som helt faller inom tillämp-

ningsområdet för livsmedelslagen (2006:804).

ningsområdet för livsmedelslagen (2006:804).

2 §

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får i fråga om *EG:s* förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken meddela föreskrifter som får finnas som komplettering till förordningarna eller som behövs för verkställigheten av förordningarna.

Första stycket gäller inte föreskrifter *angående* frågor som avses i fiskelagen (1993:787).

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får i fråga om *EU:s* förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken meddela föreskrifter som får finnas som komplettering till förordningarna eller som behövs för verkställigheten av förordningarna.

Första stycket gäller inte föreskrifter *som gäller* frågor som avses i fiskelagen (1993:787).

3 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, för verksamhet som inte utgör yrkesmässigt fiske enligt fiskelagen (1993:787), föreskriva att en näringsidkare som tar befattning med fisk eller fiskeprodukter som omfattas av EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, skall lämna uppgifter om

1. fiskefartyg, fiskeredskap, fiskemetod, fångst, tid och plats för fångsten, omlastning, landning, inköp, försäljning, import och export, och

2. andra förhållanden av betydelse för tillämpningen av förordningarna.

För annan verksamhet än fiske får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att en näringsidkare som tar befattning med fiskeriprodukter som omfattas av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska lämna uppgifter om

1. fiskefartyg, fiskeredskap, fiskemetod, fångst, tid och plats för fångsten, omlastning, landning, inköp, försäljning, import och export, och

2. andra förhållanden av betydelse för tillämpningen av förordningarna.

4 §

Tillsyn och annan kontroll av efterlevnaden av andra regler i *EG:s* förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken än bestämmelser om fisket och av föreskrifter meddelade med stöd av denna lag utövas av den eller de myndigheter som regeringen bestämmer.

Regeringen får föreskriva att en tillsynsmyndighet får överlåta åt någon annan myndighet att utöva viss tillsyn.

Om tillsynen överläts, *skall vad* som sägs om tillsynsmyndighet i lagen gälla även den myndighet *till vilken* tillsynen överläts.

Tillsyn och annan kontroll av efterlevnaden av andra regler i *EU:s* förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken än bestämmelser om fisket och av föreskrifter meddelade med stöd av denna lag utövas av den eller de myndigheter som regeringen bestämmer.

Om tillsynen överläts *ska det* som sägs om tillsynsmyndigheten i lagen gälla även den myndighet *som* tillsynen överläts *till*.

6 §

För tillsyn enligt denna lag har tillsynsmyndigheten rätt att få tillträde till fartyg, fordon, områden, anläggningar, byggnader, lokaler och andra utrymmen där *fisk och fiskeprodukter* hanteras. Tillsynsmyndigheten får göra de undersökningar och ta de prover som behövs för tillsynen utan att ersättning lämnas.

Tillsynsmyndigheten har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Den som är föremål för tillsyn *skall* tillhandahålla den hjälp som behövs för tillsynen.

Polismyndigheten *skall* på begäran lämna den hjälp som behövs vid tillsynen.

För tillsyn enligt denna lag har tillsynsmyndigheten rätt att få tillträde till fartyg, fordon, områden, anläggningar, byggnader, lokaler och andra utrymmen där *fiskeriprodukter* hanteras. Tillsynsmyndigheten får göra de undersökningar och ta de prover som behövs för tillsynen utan att ersättning lämnas.

Tillsynsmyndigheten har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Den som är föremål för tillsyn *ska* tillhandahålla den hjälp som behövs för tillsynen.

Polismyndigheten *ska* på begäran lämna den hjälp som behövs vid tillsynen.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får föreskriva att det tas ut avgifter för tillsynen enligt denna lag.

7 §

Bestämmelserna i 6 § första och andra styckena gäller också för *EG:s institutioner och av institutionerna utsedda inspektörer.*

Bestämmelserna i 6 § första och andra styckena gäller också för *Europeiska kommissionen och Europeiska revisionsrätten samt för inspektörer som utsetts av dessa institutioner.*

8 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att den som *mottar* stöd eller betalar avgifter enligt *EG:s* förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken *skall* föra anteckningar om mottaget stöd och betalda avgifter och att dessa anteckningar *skall* bevaras under viss tid.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att den som *tar emot* stöd eller betalar avgifter enligt *EU:s* förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken *ska* föra anteckningar om mottaget stöd och betalda avgifter och att dessa anteckningar *ska* bevaras under viss tid.

10 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att ränta *skall* betalas på belopp enligt *EG:s* förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, om

1. beloppet betalas efter förfallodagen,

2. mottagaren inte är berättigad till beloppet och detta *skall återbetalas.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att ränta *ska* betalas på belopp enligt *EU:s* förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, om

1. beloppet betalas efter förfallodagen,

2. mottagaren inte är berättigad till beloppet och detta *ska betalas tillbaka.*

11 §

Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen

Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen

eller av grov oaktsamhet bryter mot *EG:s* förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller föreskrifter meddelade med stöd av denna lag i fråga om

1. *uppgiftsskyldighet,*
2. *kvalitetsnormer och andra bestämmelser för handeln med fisk och fiskprodukter.*

eller av grov oaktsamhet bryter mot *EU:s* förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller föreskrifter meddelade med stöd av denna lag i fråga om *kvalitetsnormer och andra bestämmelser för handeln med fiskeriprodukter.*

Till ansvar enligt första stycket ska det inte dömas om gärningen kan leda till sanktionsavgift enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 11 a §.

Sanktionsavgifter

11 a §

*Regeringen får meddela föreskrifter om skyldighet att betala sanktionsavgift för den som bryter mot *EU:s* förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller föreskrifter meddelade med stöd av 2 och 3 §§ denna lag i fråga om uppgiftsskyldighet eller märkningskrav.*

Avgiftens storlek ska framgå av regeringens föreskrifter. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 50 000 kronor. När regeringen bestämmer avgiftens storlek ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och till betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

11 b §

Sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaksamhet.

Sanktionsavgift ska dock inte tas ut om det är oskäligt. Vid prövningen av denna fråga ska det särskilt beaktas

1. om överträdelsen har berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som han eller hon varit skyldig att göra och inte heller förmått att uppdra åt någon annan att göra det,

2. om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat förutse eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka,

3. vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa, eller

4. om det är fråga om en enstaka överträdelse som saknar betydelse i kontrollhänseende eller är obetydlig med hänsyn till syftet med den bestämmelse som har överträtts.

11 c §

Havs- och vattenmyndigheten och Statens jordbruksverk beslutar inom sina verksamhetsområden om sanktionsavgift.

Innan sanktionsavgift beslutas ska den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig. Om denne inte har getts tillfälle att

ytra sig inom två år från det att överträdelsen skedde får någon sanktionsavgift inte beslutas.

11 d §

Ett beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken när det har vunnit laga kraft.

11 e §

Ett beslut om sanktionsavgift upphör att gälla om beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet vunnit laga kraft.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.
 2. Äldre bestämmelser gäller i fråga om överträdelser som har skett före de nya bestämmelsernas ikraftträdande.

3 Bakgrund

Regeringen har från olika håll uppmärksammats på att sanktionssystemet på fiskets område inte är tillräckligt effektivt i alla delar. Europeiska kommissionen har i sin utvärdering av kontrollsystemen i medlemsstaterna vid Nordsjön den 8-12 oktober 2012 (SE-E2-2012-03-A) och senare i sin utvärdering av det svenska förvaltningssystemet för data och kontroll den 20-24 januari 2014 (SE-E2-2014-01-A) konstaterat att det är en brist i det svenska sanktionssystemet att det inte finns några administrativa sanktioner utan bara straffrättsliga sanktioner för överträdelse som begås efter landning av fångst, eftersom sådana överträdelse normalt inte leder till att åtal väcks.

Mot bakgrund av kommissionens synpunkter lämnade Havs- och vattenmyndigheten den 27 mars 2013 en skrivelse till Landsbyggsdepartementet med förslag till författningsändringar (L2013/1076/JFS). I skrivelsen föreslogs bl.a. att systemet med sanktionsavgifter som enligt fiskelagen i dag gäller enbart för yrkesfiskare skulle utvidgas till att omfatta andra näringsidkare än yrkesfiskare som hanterar fiskeriprodukter efter landning av fångsten.

Genom en skrivelse till Landsbyggsdepartementet den 28 februari 2014 (L2014/857/JFS) förespråkade därefter Jordbruksverket samma utvidgning av systemet med sanktionsavgifter som Havs- och vattenmyndigheten tidigare föreslagit med avsikten att även överträdelse av EU:s handelsnormer för fiskeriprodukter skulle kunna föranleda sanktionsavgift.

Myndigheternas förslag till författningsändringar baserades på det förslag till ny fiskevårdslag som lades fram i Fiskelagsutredningens betänkande Med fiskevård i fokus (SOU 2010:42). Utredningens förslag till ny lag har inte genomförts. Det behövs därför ett nytt underlag i vilket det föreslås ändringar i den lag som gäller

för området, dvs. lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

4 Nuvarande reglering

4.1 Olika lagar för yrkesfiskare och andra aktörer på fiskets område

4.1.1 Lagarnas tillämpningsområde

Lagbestämmelser på fiskets område finns i fiskelagen (1993:787) respektive lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Enligt 1 § första stycket lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken innehåller lagen bestämmelser som behövs för att den gemensamma fiskeripolitiken ska kunna genomföras i Sverige. Med EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken avses enligt andra stycket samma paragraf EG:s förordningar om åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskeresurserna, om strukturåtgärder för fiskerinäringen och om marknadsreglering av fisk och fiskprodukter.

Fiskelagen gäller enligt 1 § rätten till fiske samt fisket inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon samt i vissa särskilt angivna fall även svenskt havsfiske utanför den ekonomiska zonen. Då EU enligt artikel 3 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt har så kallad exklusiv befogenhet – unionens exklusiva rätt att lagstifta och anta rättsligt bindande akter – när det gäller bevarande av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken innehåller även fiskelagen till stor del bestämmelser som behövs för att komplettera EU-lagstiftningen på området.

Tillämpningsområdet för respektive lag är avgränsat så att nationella regler för själva fisket och verksamheten fram till landning av fångst inklusive fiskarens rapportering av fångst finns i fiskelagen medan övriga frågor rörande den gemensamma fiskeripolitiken, dvs. marknads- och strukturåtgärder som innefattar

annan verksamhet än fiske, regleras i lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken (jfr prop. 1995/96:8 s. 17 och s. 25). Denna gränsdragning kommer till uttryck i flera bestämmelser i lagarna.

4.1.2 Olika sanktionsbestämmelser för yrkesfiskare och andra aktörer än fiskare på fiskets område

De bestämmelser i den gemensamma fiskeripolitiken som innehåller skyldigheter inom ramen för yrkesfisket är straffsanktionerade i fiskelagen (37–44 §§). Överträdelse av sådana bestämmelser kan också medföra sanktionsavgifter (se vidare nedan i avsnitt 4.1.3).

Gemensamt för fiskelagens sanktioner såvitt gäller yrkesfisket är att de tar sikte på överträdelse som sker i fisket och som begås av innehavare av fiskelicens, innehavare av personlig fiskelicens eller befälhavare på fiskefartyg.

I 11 § lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken föreskrivs straff för brott mot EU-bestämmelser eller nationella föreskrifter som meddelats med stöd av lagen i fråga om uppgiftsskyldighet, kvalitetsnormer och handelsbestämmelser. Av den gränsdragning som beskrivits i föregående avsnitt följer att straffbestämmelsen omfattar överträdelse som begås av andra aktörer inom fiskerinäringen än yrkesfiskare och som äger rum efter det att fångsten har landats. Det finns inte några bestämmelser i lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som föreskriver att sådana överträdelse ska medföra sanktionsavgift.

4.1.3 Sanktionsavgifter för yrkesfiskare

Enligt 50 a § fiskelagen får regeringen meddela föreskrifter om att den som bedriver yrkesmässigt fiske eller annars fiske i näringsverksamhet ska betala en sanktionsavgift om denne bryter mot sådana föreskrifter eller EU-bestämmelser som avses i 40 § första och andra styckena. Vilka överträdelse som ska leda till sanktionsavgift anges i regeringens föreskrifter.

Enligt 50 b § fiskelagen krävs varken uppsåt eller oaktsamhet för att sanktionsavgift ska kunna meddelas. Sanktionsavgift ska meddelas för varje konstaterad överträdelse såvida det inte är oskäligt att ta ut avgift. Vid prövningen av om det ska anses oskäligt att ta ut sanktionsavgift ska det enligt 50 b § andra stycket särskilt beaktas ett antal i paragrafen uppräknade omständigheter. Uppräkningen är inte uttömmande utan ska ses som exempel på vad som ska anses oskäligt.

I 40 b § fiskelagen anges vidare att det inte ska dömas till straffrättsligt ansvar enligt 40 § första eller andra stycket fiskelagen om gärningen kan leda till sanktionsavgift enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 50 a §. Bestämmelsen syftar till att motverka dubbla sanktioner för en och samma gärning.

Enligt 50 c § är det Havs- och vattenmyndigheten som beslutar om sanktionsavgifter. I paragrafens andra stycke föreskrivs att den som anspråket riktas mot ska ges tillfälle att yttra sig innan ett beslut om sanktionsavgift fattas.

I 50 d, 50 e, 50 f och 50 g §§ fiskelagen regleras därtill möjlighet till verkställighet enligt utskönningsbalken, hinder mot att besluta om sanktionsavgifter om ett vitesföreläggande eller vitesförbud har överträtts, hinder mot att besluta om sanktionsavgifter om den som anspråket riktas mot inte getts tillfälle att yttra sig inom två år från det att förutsättningarna att besluta om avgift har uppfyllts respektive preskription av beslut om avgift när beslutet inte verkställts inom fem år från det att beslutet vann laga kraft.

5 Överväganden och förslag

5.1 Sanktionsavgifter för andra än yrkesfiskare

5.1.1 Överträdelser av bestämmelser om uppgiftsskyldighet och märkningskrav ska leda till sanktionsavgifter

Promemorians förslag: Regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om att överträdelser av bestämmelser om uppgiftsskyldighet och märkningskrav i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska leda till sanktionsavgift.

Promemorians bedömning: Det bör anges i en regeringsförordning vilka överträdelser som ska leda till sanktionsavgift.

Skälen för promemorians förslag och bedömning

Krav på effektiva sanktioner

Enligt artikel 89 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 av den 20 november 2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs, om ändring av förordningarna (EG) nr 847/96, (EG) nr 2371/2002, (EG) nr 811/2004, (EG) nr 768/2005, (EG) nr 2115/2005, (EG) nr 2166/2005, (EG) nr 388/2006, (EG) nr 509/2007, (EG) nr 676/2007, (EG) nr 1098/2007, (EG) nr 1300/2008, (EG) nr 1342/2008 och upphävande av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1627/94 och (EG) nr 1966/2006 (den s.k. kontrollförordningen) gäller att medlemsstaterna är skyldiga att se till att lämpliga åtgärder, inbegripet administrativa åtgärder eller straffrättsliga förfaranden i enlighet med nationell rätt, syste-

matiskt vidtas mot fysiska eller juridiska personer som misstänks ha överträtt någon av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken. De sanktioner som föreskrivs ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Vid införandet av sanktionsavgiftssystemet i fiskelagen konstaterade den dåvarande regeringen att polisens, åklagarnas och de allmänna domstolarnas begränsade resurser hade gjort att andra brott prioriterats framför överträdelse av fiskelagstiftningen. Regeringen bedömde att en övergång från det straffrättsliga systemet till ett system med administrativa sanktionsavgifter som innebär att den ansvariga myndigheten utreder och beslutar om avgifter skulle frigöra resurser från polis och åklagare och leda till snabbare reaktioner på de överträdelse som sker. Detta bedömdes i sin tur leda till en betydande effektivisering av sanktionssystemet och ge ökad preventiv effekt (prop. 2007/08:108 s. 16 f).

Regeringens bemyndigande att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter i fiskelagen är begränsat till att avse yrkesfiskares överträdelse av någon av de föreskrifter eller EG-förordningar som avses i 40 § första och andra styckena fiskelagen. Av den gränsdragning som redovisats i avsnitt 4.1.2 följer att överträdelse som begås av andra aktörer än yrkesfiskare efter det att fångsten landats straffbeläggs genom 11 § lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. I den lagen finns det emellertid inga bestämmelser om att sådana överträdelse ska leda till sanktionsavgift.

Regeringen har från olika håll uppmärksammat på att sanktionssystemet på fiskets område inte är tillräckligt effektivt i alla delar. Bl.a. har Europeiska kommissionen i sin utvärdering av kontrollsystemen i medlemsstaterna vid Nordsjön den 8-12 oktober 2012 (SE-E2-2012-03-A) konstaterat att överträdelse i form av försenade eller uteblivna avräkningsnotor och transportdokument eller överträdelse av handelsnormer normalt inte leder till att åtal väcks. Kommissionen påpekar mot den bakgrunden att det är en brist att det inte finns några administrativa sanktioner utan bara straffrättsliga sanktioner för sådana överträdelse och att detta inte är förenligt med kraven på effektiva sanktioner i artikel 89 i kontrollförordningen. Kommissionen har därefter i sin utvärdering av det svenska förvaltningssystemet för data och kontroll den 20-24 januari 2014 (SE-E2-2014-01-A) gjort samma iakttagelse och

framhållit att problem med regelefterlevnad i handelsledet kan kopplas till den omständigheten att det befintliga sanktionsavgiftssystemet inte omfattar överträdelser som begås efter landning av fångst. Både Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket har gjort samma bedömning som kommissionen.

Mot bakgrund av det anförda finns det skäl att överväga om vissa typer av överträdelser i stället för straff bör leda till sanktionsavgifter.

Allmänna förutsättningar för sanktionsavgifter

Generellt kan konstateras att kriminalisering inte är det enda och inte heller alltid det mest effektiva medlet för att motverka oönska beteenden. Det allmännas resurser för brottsbekämpning bör rimligen koncentreras på sådana förfaranden som kan leda till påtaglig skada eller fara och som inte kan hanteras på annat sätt (jfr prop. 1994/95:23 s. 54 ff).

Ett alternativ till straff är administrativa sanktionsavgifter. Regeringen har behandlat frågan om när sanktionsavgifter bör användas och hur de bör vara utformade för att uppfylla rimliga krav på effektivitet och rättssäkerhet i förarbetena till bestämmelsen om förverkande i 36 kap. 4 § brottsbalken (prop. 1981/82:142 Om ändring i brottsbalken (ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet) s. 21 ff). De riktlinjer som regeringen i detta sammanhang uppställde har behandlats av justitieutskottet och antagits av riksdagen (bet. 1981/82:JuU53, rskr. 1981/82:328). Regeringen angav i detta sammanhang att sanktionsavgifter kan vara ändamålsenliga i fall där regelöverträdelser är särskilt frekventa eller där det föreligger speciella svårigheter att beräkna storleken på den vinst eller besparing som uppnås i det särskilda fallet. Andra fall kan vara sådana där den ekonomiska fördelen av en isolerad överträdelse genomsnittligt sett kan bedömas som låg, samtidigt som samhällets behov av skydd på det aktuella området är framträdande. Vidare uttalade regeringen att sanktionsavgifter kan ersätta straff när det är fråga om regler som inte är utformade på ett sådant sätt att det dels finns utrymme för skönsmässiga bedömningar av om en överträdelse skett och att överträdelserna i sig förutsätter uppsåt eller oaktsamhet (prop. 1981/82:142 s. 24 f). Motsatsvis följer att ett system med sanktionsavgifter bara bör omfatta sådana överträ-

delsor som typiskt sett är lätta att konstatera utan någon mer ingående utredning och klara och tydliga för den enskilde (för motsvarande resonemang, jfr prop. 2007/08:108 s. 18 f).

Överträdelser av uppgiftsskyldigheter och märkningskrav efter landning av fångst ska leda till sanktionsavgift

Överträdelser av bestämmelser om uppgiftsskyldighet som är straffbelagda genom 11 § lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken är typiskt sett lätta att konstatera och kräver ingen utredning. Med brott mot uppgiftsskyldigheten enligt 11 § avsågs ursprungligen alla former av brister vad gäller skyldigheten att på olika områden av gemenskapens fiskeripolitik lämna uppgifter, t.ex. vid loggbokföring, upprättande av landningsnotor eller avräkningsnotor och transportdokumentation (prop. 1994/95:75 Vissa livsmedelspolitiska åtgärder vid ett medlemskap i Europeiska unionen s. 56). Efter ändringar i lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som gjorts i syfte att samla alla föreskrifter om själva fisket i fiskelagen (se avsnitt 4.1.1) omfattar straffstadgandet i 11 § inte längre brott mot skyldighet för den som bedriver yrkesmässigt fiske att lämna uppgifter (jfr prop. 1995/96:8 s. 16 ff). Det innebär att överträdelser av fiskarens skyldighet att rapportera fångster m.m. i form av loggbokföring och landningsdeklarationer i stället straffbeläggs i fiskelagen medan skyldigheten för andra aktörer som hanterar fångsten efter landning att upprätta avräkningsnotor, fångstintyg och transportdokumentation alltjämt straffbeläggs genom 11 § lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Överträdelser av sådana bestämmelser om uppgiftsskyldighet utgör inte till sin art de mest allvarliga överträdelserna på fiskeområdet och medför i sig inte någon skada på fiskbestånden. Bedömningen är att det kan antas leda till en betydande effektivisering av sanktionssystemet om sådana överträdelser i likhet med vad som gäller för yrkesfiskare i stället hanteras inom ramen för ett system med sanktionsavgifter. Överträdelser av bestämmelser om uppgiftsskyldighet i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och i föreskrifter som meddelats med stöd av lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som i dag är straffbelagda bör därför avkriminaliseras i

sin helhet och föras över till ett system med sanktionsavgifter. Sanktionsavgifter skulle därigenom kunna påföras flera olika aktörer i det första handelsledet som hanterar fiskeriprodukter.

Det finns ett flertal bestämmelser om uppgiftsskyldighet som bör leda till sanktionsavgifter. Vilka de är måste uttömmande anges i regeringens föreskrifter. Bland dessa kan nämnas bestämmelserna i artiklarna 62–65 i kontrollförordningen om skyldighet att upprätta och till de behöriga myndigheterna lämna en avräkningsnota för registrerade köpare, registrerade auktionsinrättningar eller andra av medlemsstaterna auktoriserade organ eller personer med en årlig ekonomisk omsättning vid första försäljningar av fiskeriprodukter på under 200 000 EUR som ansvarar för det första utsläppandet på marknaden av fiskeriprodukter som landas i en medlemsstat, dvs. den som i första handelsledet köper eller förmedlar försäljning av fångst av fiskeriprodukter (s.k. förstahandsmottagare). Förstahandsmottagarna är enligt artiklarna 66 och 67 i kontrollförordningen också skyldiga att upprätta en deklaration om övertagande om fiskeriprodukterna är avsedda att säljas i ett senare skede. Vidare finns det enligt artikel 68 i kontrollförordningen skyldigheter för transportörer att ta fram och översända ett transportdokument till de behöriga myndigheterna när det landas fiskeriprodukter som transporteras till en annan plats än landningsplatsen och det saknas en avräkningsnota eller en deklaration om övertagande. Det finns också krav på den som importerar fiskeriprodukter till Sverige från tredje land att lämna ett fångstintyg till de behöriga myndigheterna enligt artiklarna 12, 14 och 16 i rådets förordning (EG) nr 1005/2008 av den 29 september 2008 om upprättande av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1936/2001 och (EG) nr 601/2004 samt om upphävande av förordningarna (EG) nr 1093/94 och (EG) nr 1447/1999 (nedan IUU-förordningen).

I 11 § lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken straffbeläggs också överträdelser av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen i fråga om kvalitetsnormer och andra bestämmelser för handeln med fiskeriprodukter. Enligt förarbetena kan straffbestämmelsen gälla överträdelser av normerna för klassificering efter kvalitet, storlek och vikt eller bestämmelserna

om förpackning, presentation och märkning (kvalitetsnormer kallas ibland marknadsnormer eller handelsnormer). Vidare angavs att bestämmelsen träffar överträdelser av bestämmelser som riktar sig till producentorganisationer. Avsikten med bestämmelsen var att straffbelägga brott mot gemenskapens bestämmelser om marknadsregleringen i alla led av distributionskedjan (prop. 1994/95:75 s. 47).

Huvuddelen av de marknadsreglerande bestämmelserna finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1379/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1184/2006 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 104/2000 (nedan kallad marknadsordningen). Bestämmelser om handelsnormer finns därutöver i rådets förordning (EG) nr 2406/96 om fastställande av gemensamma marknadsnormer för saluföring av vissa fiskeriprodukter, rådets förordning (EEG) nr 2136/89 om gemensamma marknadsnormer för konserverade sardiner samt i rådets förordning (EEG) nr 1536/92 om gemensamma marknadsnormer för konserverad tonfisk och bonit. Ytterligare bestämmelser om villkor för att fiskeriprodukter ska få släppas ut på marknaden finns i kontrollförordningen och tillämpningsförordningen till kontrollförordningen.

Bland dessa förordningar finns bestämmelser om märkning av fiskeriprodukter som gäller aktörer som ansvarar för inköp, försäljning, lagring eller transport av partier med fiskeriprodukter i produktions-, bearbetnings- och distributionsledet. Exempel på sådana bestämmelser är:

- Krav enligt artikel 58 i kontrollförordningen på märkning för att säkerställa spårbarhet i alla led av produktion, bearbetning och distribution från fångsten eller skörden till detaljhandelsskedet. Sådana märkningskrav kan enligt artikeln avse t.ex. identifikationsnummer, fiskefartygets distriktsbeteckning, art och mängd.
- Krav enligt artikel 5.2 i rådets förordning (EG) nr 2406/96 på att ange färskhetskategori.
- Krav enligt artikel 8.3 i rådets förordning (EG) nr 2406/96 på att ange storlekskategori och produktform.

- Krav enligt artikel 11 i rådets förordning (EG) nr 2406/96 på märkning av produkter som importeras från tredje land.

De uppräknade bestämmelserna om märkning av fiskeriprodukter är av sådant slag att de är klara och tydliga för den enskilde. Överträdelser av sådana bestämmelser bedöms vidare vara lätta att konstatera utan någon ingående utredning. Sådana överträdelser bedöms mot den bakgrunden bättre lämpa sig för sanktionsavgift i stället för straff enligt ovan redovisade principer.

Det bör i sammanhanget nämnas att de marknadsreglerande bestämmelserna också innehåller krav som ska uppfyllas av livsmedelsföretagare. I den delen faller bestämmelserna inom tillämpningsområdet för livsmedelslagen (2006:804), se 1 § tredje stycket lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Utöver märkningskraven finns bland de marknadsreglerande bestämmelserna andra bestämmelser om handeln med fiskeriprodukter, såsom krav på att fiskeriprodukter måste vägas innan de säljs och att de enligt gällande handelsnormer ska vara beskaffade på ett visst sätt samt om producentorganisationers regelefterlevnad. Överträdelser av sådana bestämmelser kan kräva en mer ingående utredning och bör därför inte omfattas av ett sanktionsavgiftssystem som bygger på strikt ansvar och att överträdelserna ska vara lätta att konstatera. Sådana överträdelser bör även fortsatt vara kriminaliserade.

Bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter

För att sanktionsavgiftssystemet ska fungera måste det vara tydligt vilka bestämmelser som ska föranleda sanktionsavgift. Det är dock inte lämpligt att i lag ange vilka bestämmelser som ska omfattas av systemet eftersom bestämmelserna på fiskeområdet ändras kontinuerligt. Sanktionsavgifterna ska vara generella och ha ett avskräckande och bestraffande syfte och har därför stora likheter med straff. Rättssäkerhetsskäl talar därmed för att regleringen inte bör utformas på så långt avstånd från lagstiftaren. Alla sanktioner bör mot den bakgrunden samlas i en förordning. Detta medför en tydlighet gentemot den enskilde och ger även den ansvariga myndigheten tydliga förutsättningar att snabbt och utan ingående

utredningar kunna beivra den angivna typen av överträdelser. Ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om vilka överträdelser som ska leda till sanktionsavgift bör därför tas in i lagen efter förebild av motsvarande bestämmelser i fiskelagen (jfr prop. 2007/08:107 s. 22).

5.1.2 Inget krav på uppsåt eller oaktsamhet

Promemorians förslag: Sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelserna inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet.

Skälen för promemorians förslag: Syftet med att införa administrativa sanktionsavgifter är att förenkla och effektivisera sanktionsavgiftssystemet. Som tidigare nämnts i avsnitt 5.1.1 är det en förutsättning att sanktionsavgiftssystemet omfattar överträdelser av bestämmelser som typiskt sett är klara och tydliga och att överträdelserna i normalfallet inte kräver någon mer ingående utredning. På så sätt kan en överträdelse leda till en snabb reaktion från samhället i form av en avgift. En avgiftsskyldighet som bygger på strikt ansvar bidrar till en förenkling och effektivisering av sanktionsavgiftssystemet. Bedömningsinslaget blir betydligt mindre än om det för ansvar skulle krävas oaktsamhet eller uppsåt. Det möjliggör också att överträdelser kan beivras i större utsträckning än vad som är fallet i dag, vilket är ett av skälen till att införa ett system med sanktionsavgifter.

Såsom anfördes vid införandet av ett sådant system för yrkesfisket bygger konstruktionen med strikt ansvar på en presumtion att överträdelser på området inte kan ske på annat sätt än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Vidare framgår av praxis från Europadomstolen att en sådan presumtion är tillåten under förutsättning att den hålls inom rimliga gränser och att det görs en nyanserad och inte alltför restriktiv prövning av befrielsegrunderna i varje enskilt fall. Givet att presumtionen ska gälla endast vissa överträdelser som anges i förordning och att den enskilde i vissa angivna fall ska vara befriad från avgift (se nedan avsnitt 5.1.5) bedöms detta krav vara uppfyllt.

Presumtionen ska gälla för varje objektivt konstaterad överträdelse. Enligt 12 § andra stycket lagen om EG:s förordningar om

den gemensamma fiskeripolitiken gäller att det inte ska dömas till ansvar för ringa brott. Att på motsvarande sätt undanta ringa överträdelser från det avgiftsbelagda området skulle dock förutsätta ett större inslag av skönsmässiga bedömningar som skulle motverka syftet med att införa ett system där överträdelser beivras snabbt och effektivt.

5.1.3 Avgiftens storlek

Promemorians förslag: Avgiftens storlek ska framgå av regeringens föreskrifter och uppgå till minst 1 000 kronor och högst 50 000 kronor. När regeringen bestämmer avgiftens storlek för olika typer av överträdelser ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelserna är och till betydelsen av den bestämmelse som överträdelserna avser.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

Skälen för promemorians förslag: Ett effektivt sanktionsavgiftssystem innebär att sanktionsavgift ska kunna påföras frekvent och kort tid efter det att överträdelserna ägt rum. För att uppfylla grundläggande rättssäkerhetskrav krävs det också att systemet är förutsebart. Ett sådant system kan åstadkommas endast om det är enkelt att avgöra med vilket belopp som avgiften ska påföras vid varje enskilt tillfälle. Detta innebär att avgiften måste fastställas schablonmässigt. Avgift bör därför utgå enligt en på förhand fastställd taxa som regeringen bestämmer i en förordning.

För sanktionsavgiftssystemet i fiskelagen gäller enligt 50 a § fiskelagen att regeringen ska bestämma avgifternas storlek med hänsyn till hur allvarlig överträdelserna är och till betydelsen av den bestämmelse som överträdelserna avser.

Bedömningen är att samma kriterier bör gälla även för fastställandet av avgifternas storlek i det sanktionsavgiftssystem som nu föreslås i lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Med överträdelsernas allvar avsågs enligt förarbetena till fiskelagens sanktionsavgiftsbestämmelse överträdelsernas omfattning eller den risk för skada på fiskbestånden som överträdelserna medför. Betydelsen av den bestämmelse som överträdelserna avser kopplades

till bestämmelsen som sådan och intresset som den är avsedd att reglera (prop. 2007/08:108 s. 26). För flertalet av de överträdelser som sker efter landning av fångst och som nu föreslås leda till sanktionsavgift är det emellertid svårt att med ledning av risken för skada på fiskbestånden fastställa lämpliga avgiftsnivåer. Sådana överträdelser har typiskt sett inte samma direkta inverkan på fiskbestånden som överträdelser i fisket eftersom de avser bestämmelser som har andra skyddsintressen än bestämmelserna för fisket. Bestämmelserna om gemensamma handelsnormer syftar exempelvis till att förse marknaden med hållbara produkter och att underlätta saluföring som baseras på rättvis konkurrens (skäl 18 i ingressen till marknadsordningen). Krav på märkning för att garantera produkternas spårbarhet syftar till att komplettera bestämmelserna i unionens livsmedelslagstiftning och att skydda konsumenternas intresse (skäl 28 i ingressen till kontrollförordningen). Överträdelser av sådana bestämmelser innebär att konsumenternas men också andras aktörers intresse av korrekt information om fiskeriprodukterna åsidosätts genom att den enskilde aktören försummat att märka sina produkter korrekt. Ofta kan det antas vara fråga om en omedveten försumlighet. Detta talar för att avgifterna generellt bör vara låga. Vidare är det så att märkningskraven är olika viktiga för konsumenterna och andra aktörer i efterföljande handelsled. Överträdelser av vissa bestämmelser om märkning kan således antas leda till mindre omedelbara och kännbara effekter på handeln och bör därmed betraktas som mindre allvarliga. För denna typ av mindre allvarliga överträdelser bör avgifterna uppgå till mellan 1 000 och 5 000 kr.

I vissa fall kan felmärkta produkter emellertid medföra en betydande konkurrensfördel i förhållande till andra aktörer, t.ex. om en produkt medvetet märks som en annan fiskart än vad som faktiskt är fallet. Sådana överträdelser som gränsar till bedrägeri och kan ha mera allvarliga konkurrensnedvridande effekter bör betraktas som förhållandevis allvarliga och leda till högre avgifter. Likaså bör överträdelser av vissa bestämmelser om uppgiftsskyldighet som har en tydligare koppling till fiskeripolitikens intresse att skydda fiskbestånden med ledning av ovan nämnda kriterier leda till högre avgifter. Ett exempel är att den som köper eller förmedlar försäljning av fiskeriprodukter i första handelsledet inte fyllt i och lämnat en s.k. avräkningsnota till de behöriga myndig-

heterna som bl.a. anger vad som har köpts, vem som har sålt, vikten på det som köpts och priset (artiklarna 62–65 i kontrollförordningen). Om avräkningsnotan saknas blir det svårt för myndigheten att göra korskontroller av bl.a. vad som har köpts, vem som har sålt samt vikt och pris på det som köpts mot de fångstuppegifter som fiskaren har uppgett för myndigheten vilket skulle kunna medföra en felaktig kvotavräkning. En felaktig kvotavräkning kan i sin tur möjliggöra att fiske bedrivs i större utsträckning än vad som är tillåtet. På grund av den tydligare kopplingen till intresset att skydda fiskbestånden bör sådana överträdelser betraktas som mera allvarliga.

För mera allvarliga överträdelser av det slag som redovisats i det föregående bör en högre beloppsgräns om 50 000 kr gälla.

5.1.4 Dubbla sanktioner

Promemorians förslag: En överträdelse som kan leda till sanktionsavgift ska inte kunna leda till straff.

Skälen för promemorians förslag: Införandet av ett sanktionsavgiftssystem i lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken bör utformas så att den enskilde inte riskerar både straffrättsliga och administrativa sanktioner för en och samma gärning. Enligt förslaget i 5.1.1 ska regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om skyldighet att betala sanktionsavgift för överträdelser av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen i fråga om uppgiftsskyldighet eller märkningskrav. Överträdelser i fråga om kvalitetsnormer och andra bestämmelser för handeln med fiskeriprodukter kommer även fortsättningsvis att vara straffbelagda. Såsom redovisats i avsnitt 5.1.1 innefattar emellertid flera av kvalitetsnormerna och handelsbestämmelserna sådana märkningskrav som ska omfattas av det föreslagna sanktionsavgiftssystemet. Bedömningen är att det därför bör införas en bestämmelse som anger att en gärning ska vara straffri om den kan leda till sanktionsavgift enligt föreskrifter som meddelats med stöd av regeringens bemyndigande om sanktionsavgifter. En motsvarande bestämmelse såvitt avser fiskelagens sanktionsavgiftssystem finns i

40 b § fiskelagen som föreskriver att det inte ska dömas till ansvar enligt 40 § första eller andra stycket om gärningen kan leda till sanktionsavgift enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 50 a §.

5.1.5 Avgiftsbefrielse om det skulle vara oskäligt att ta ut avgift

Promemorians förslag: Avgift ska inte tas ut om det är oskäligt. Vid prövningen av denna fråga ska det särskilt beaktas

1. om överträdelsen har berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som han eller hon varit skyldig att göra och inte heller förmått att uppdra åt någon annan att göra det,
2. om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat förutse eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka,
3. vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa, eller
4. om det är fråga om en enstaka överträdelse som saknar betydelse i kontrollhänseende eller är obetydlig med hänsyn till syftet med den bestämmelse som har överträtts.

Skälen för promemorians förslag: I avsnitt 5.1.2 har bedömningen gjorts att en sanktionsavgift ska tas ut även om det saknas uppsåt eller oaktsamhet. Undantagsvis kan det i och för sig finnas omständigheter som motiverar en avgiftsbefrielse. En jämförelse kan göras med 50 b § fiskelagen i vilken det föreskrivs att sanktionsavgift inte ska tas ut om det är oskäligt. I bestämmelsen anges att det vid prövningen av om det skulle vara oskäligt att ta ut en avgift särskilt ska beaktas ett antal uppräknade omständigheter. Uppräkningen är exemplifierande (se prop. 2007/08:108 s. 30).

Det betonades i förarbetena att avgiftsbefrielsen skulle avse undantagssituationer och att utrymmet för att inte påföra avgift skulle vara begränsat. Sådana omständigheter kan vara allvarlig sjukdom som förhindrat den enskilde från att uppfylla en skyldighet, omständigheter som varit utom den avgiftsskyldiges kontroll eller i sammanhanget ursäktliga misstag såsom att en uppgift

rapporterats fel på grund av ett skrivfel (prop. 2007/08:108 s. 31). Omständigheterna som enligt 50 b § fiskelagen ska beaktas vid bedömningen av om avgiftsbefrielse ska medges har utökats efter bestämmelsens införande. I samband med ändringen uttalade regeringen att avgiftsbefrielse kan vara aktuellt även om det är fråga om en enstaka överträdelse som saknar betydelse i kontrollhänseende eller är obetydlig med hänsyn till syftet med den bestämmelse som har överträtts (prop. 2013/14:184 s. 86). Det har i förarbetena däremot inte ansetts oskäligt att ta ut avgift när överträdelsen exempelvis har berott på att den enskilde inte känt till de regler som gäller eller när överträdelsen berott på dålig ekonomi, tidsbrist, glömska eller dåliga rutiner. Ett sjukdomshinder ska normalt styrkas med sjukintyg (s. 31).

Bedömningen är att samma grunder för avgiftsbefrielse som redovisats ovan bör gälla här. En bestämmelse motsvarande 50 b § fiskelagen bör således tas in i lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

5.1.6 Ansvarig myndighet

Promemorians förslag: Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket beslutar inom sina verksamhetsområden om sanktionsavgift.

Skälen för promemorians förslag: Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket har ett delat ansvar för fiskerelaterade uppgifter. Enligt 5 kap. 4 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen (fiskeförordningen) utövar Havs- och vattenmyndigheten inom sitt verksamhetsområde tillsyn över efterlevnaden av EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, föreskrifter som meddelas med stöd av lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och nationella bestämmelser om fiske. Jordbruksverket utövar, enligt 5 kap. 4 a § första stycket fiskeförordningen när det gäller marknadsregleringen av fisk och fiskprodukter, tillsyn över efterlevnaden av EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, föreskrifter som meddelas med stöd av lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och nationella bestämmelser om

marknadsreglering av fiskeri- och vattenbruksprodukter. I paragrafens andra stycke anges att tillsynen innefattar kontroll av att handelsnormer följs och att kriterier för att erkänna producentorganisationer, branschorganisationer, sammanslutningar av producentorganisationer, kriterier för att godkänna producentorganisationers produktions- och saluföringsplaner och kriterier för att fastställa utlösande pris i samband med privat lagring uppfylls.

Enligt den angivna ansvarsfördelningen innefattas i Jordbruksverkets tillsynsansvar inte efterlevnaden av samtliga marknadsregler inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken utan endast efterlevnaden av handelsnormerna och de bestämmelser som riktar sig mot producentorganisationer och branschorganisationer samt bestämmelserna kopplat till privat lagring. Det betyder att överträdelser i fråga om märkningskrav som enligt avsnitt 5.1.1 föreslås leda till sanktionsavgift innefattas i Jordbruksverkets tillsynsansvar endast i den mån märkningskraven återfinns i bestämmelser om handelsnormer. Överträdelser i fråga om andra märkningskrav, såsom krav på märkning för att garantera produktens spårbarhet, och överträdelser i fråga om uppgiftsskyldighet faller således inom Havs- och vattenmyndighetens ansvarsområde. Det bör därför i lagen anges att Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket beslutar om sanktionsavgift inom sina verksamhetsområden.

5.1.7 Den avgiftsskyldige ska få tillfälle att yttra sig

Promemorians förslag: Innan den ansvariga myndigheten beslutar om sanktionsavgift ska den som anspråket riktar sig mot ges tillfälle att yttra sig.

Skälen för promemorians förslag: I 17 § förvaltningslagen finns bestämmelser om den enskildes rätt att yttra sig i ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild. Denna rätt är dock inte ovillkorlig. I paragrafen anges ett antal omständigheter under vilka myndigheten får avgöra ärendet utan att den enskilde getts tillfälle att yttra sig. Då ett beslut om sanktionsavgift kan upplevas som ingripande för den som beslutet gäller bör denne – utan undantag – ges tillfälle att påtala eventuella felaktigheter och omständigheter i utredningsmaterialet som kan utgöra skäl för befrielse från avgift

innan beslut fattas. På detta sätt kan man säkerställa materiellt riktiga avgöranden och systemets legitimitet. Myndighetens kommunikation med den enskilde bör omfatta uppgifter om vad den ansvariga myndigheten gör gällande har inträffat, de omständigheter som åberopas till stöd för detta, vilken bevisning som finns i ärendet samt att myndigheten avser att besluta en sanktionsavgift (jfr, angående motsvarande bestämmelse i fiskelagen (50 c §), prop. 2007/08:108 s. 33).

5.1.8 Betalning av avgift

Promemorians bedömning: En sanktionsavgift bör förfalla till betalning när beslutet har vunnit laga kraft.

Regeringen bör bemyndiga ansvariga myndigheter att meddela närmare föreskrifter om den ordning i vilken sanktionsavgifter ska betalas.

Skälen för promemorians bedömning: Syftet med att införa ett system med sanktionsavgifter på fiskets område för andra aktörer än yrkesfiskare är, såsom tidigare nämnts, att öka effektiviteten i sanktionssystemet. Såsom regeringen konstaterade vid införandet av sanktionsavgiftssystemet i fiskelagen är det viktigt att en sanktion ska kunna beslutas och verkställas så snart som möjligt efter att en överträdelse har konstaterats. Denna tidpunkt är när beslutet vunnit laga kraft. Någon ytterligare betalningsfrist därefter skulle motverka syftet att effektivisera sanktionssystemet. En bestämmelse om betalningsfrist bör därför inte införas i lagen. Det finns emellertid inte något som hindrar regeringen att med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om hur sanktionsavgifter ska betalas.

För sanktionsavgifter på yrkesfiskets område gäller i dag enligt 6 kap. 2 c § fiskeförordningen att Havs- och vattenmyndigheten bemyndigats att meddela närmare föreskrifter om hur sanktionsavgifter ska betalas. Motsvarande bör gälla för Jordbruksverket.

5.1.9 Verkställighet av beslut om avgift

Promemorians förslag: Ett beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken när det vunnit laga kraft.

Skälen för promemorians förslag: Då det är viktigt att en sanktionsavgift kan beslutas snabbt och effektivt bör det anges i lagen att ett beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken. Det betyder att Kronofogdemyndigheten ansvarar för verkställigheten och att verkställigheten sker genom utmätning. Att föreskriva detta är ett sätt att undvika den tidskrävande ordningen att den ansvariga myndigheten först måste ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten för att beslutet ska kunna verkställas enligt utsökningsbalken.

5.1.10 Beslut om avgift ska delges

Promemorians bedömning: Beslut om att ta ut sanktionsavgift ska delges den avgiftsskyldige.

Skälen för promemorians bedömning: En sökande, klagande eller annan part i ett ärende som avser myndighetsutövning ska enligt 17 § förvaltningslagen under ärendets gång underrättas om alla uppgifter som har tillförts ärendet och ges tillfälle att yttra sig över dem samt enligt 21 § förvaltningslagen underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet. Myndigheten bestämmer om dessa underrättelser ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Ett beslut om sanktionsavgift ska i enlighet med vad som anförts i avsnitt 5.1.9 kunna verkställas när det vunnit laga kraft. Tidpunkten för när beslutet vinner laga kraft är knuten till den tidpunkt då den avgiftsskyldige fick del av beslutet. Följdenligt måste beslutet delges den avgiftsskyldige. Det finns inte något behov av en uttrycklig bestämmelse om att beslutet ska delges den avgiftsskyldige.

5.1.11 Preskription av beslut om avgift

Promemorians förslag: En sanktionsavgift ska kunna beslutas bara om den som anspråket riktas mot har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det att förutsättningarna för att besluta om avgift har uppfyllts.

En beslutad sanktionsavgift ska upphöra att gälla om beslutet om avgift inte har verkställts inom fem år från det att beslutet har vunnit laga kraft.

Skälen för promemorians förslag: Behovet av att ingripa mot överträdelser minskar över tid. Därtill är det rimligt att den som begått en överträdelse vid någon tidpunkt ska kunna inrätta sig efter att det inte blir någon reaktion från samhällets sida i anledning av överträdelser. I straffrätten finns det därför bestämmelser om åtals- respektive påföljdspreskription (35 kap. brottsbalken). Då sanktionsavgifterna uppvisar stora likheter med ett bötesstraff bör det även för sanktionsavgifter finnas bestämmelser om under hur lång tid ansvar kan utkrävas och beslutade avgifter kan inkrävas. Sådana bestämmelser finns för sanktionsavgifter på yrkesfiskets område (50 f och 50 g §§ fiskelagen) men också på andra områden.

De överträdelser som föreslås kunna leda till sanktionsavgift kan i dag medföra böter eller fängelse i högst ett år. Tiden för åtalspreskription för dessa brott är två år och tiden för påföljdspreskription är fem år. Samma preskriptionstider bör gälla för sanktionsavgifterna.

5.1.12 Överklagande av beslut om avgift

Promemorians bedömning: Havs- och vattenmyndigheten eller Jordbruksverkets beslut om sanktionsavgift får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i enlighet med gällande bestämmelser i lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Skälen för promemorians bedömning: Av 13 § lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken framgår att en

myndighets beslut i ett särskilt fall får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Denna ordning bör gälla även för beslut om sanktionsavgift.

Enligt 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar gäller att om det i lag eller annan författning föreskrivs att talan ska väckas vid eller beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol, ska det göras vid en förvaltningsrätt. Vidare gäller enligt 14 § andra stycket att ett beslut ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats, om det inte för ett visst slag av mål föreskrivs annat i lag eller förordning. Detta betyder att Havs- och vattenmyndighetens beslut om sanktionsavgift kommer att överklagas till Förvaltningsrätten i Göteborg och att Jordbruksverkets beslut kommer att överklagas till Förvaltningsrätten i Jönköping.

5.2 Lissabonanpassning och andra följdändringar

Promemorians förslag: ”EG:s förordningar” ändras till ”EU:s förordningar”.

”Fisk och fiskprodukter” ersätts med ”fiskeriprodukter”.

”Strukturåtgärder för fiskerinäringen” ersätts med ”stöd för åtgärder inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken och den integrerade havspolitikerna”.

”För annan verksamhet som inte utgör yrkesmässigt fiske enligt fiskelagen (1993:787)” ersätts med ”för annan verksamhet än fiske”.

”EG:s institutioner” ändras till ”Europeiska kommissionen och Europeiska revisionsrätten”.

Skälen för promemorians förslag

Lissabonfördraget

Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen trädde i kraft den 1 december 2009. Fördraget innehåller ändringar i och tillägg till de grundläggande fördragen och vissa protokoll som hör till dem. Innebörden av Lissabonfördraget och de huvudsakliga

ändringarna och tilläggen i förhållande till nu gällande fördrag samt ändringar i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen har redovisats i regeringens proposition 2007/08:168 Lissabonfördraget (bet. 2008/09:UU8, rskr. 2008/09:64).

Ikraftträdandet av Lissabonfördraget innebär att ett antal följdändringar behöver göras i svenska författningar. Hänvisningar i svenska författningar till benämningar som ändrats genom Lissabonfördraget bör därmed ersättas med nya benämningar. Europeiska gemenskapen ska nu heta Europeiska unionen, varför alla hänvisningar till "EG" måste ersättas med "EU".

EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken

I både fiskelagen och lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken används begreppet "EG-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken". Vilka förordningar som detta begrepp avser anges inte uttryckligen i lagarna. I förarbetena till lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken angavs att begreppet var en sammanfattande beteckning för alla rättsakter som avser de tre delarna av den gemensamma fiskeripolitiken, nämligen resurspolitiken, marknadsregleringen och – det som vid tiden för lagens införande kallades – strukturpolitiken (prop. 1994/95:75 s. 40). Förordningarna är flera till antalet och åtföljs av olika tillämpningsförfordningar. Praktiska skäl talar därför att det även fortsättningsvis ska användas en samlad beteckning för samtliga dessa förordningar. Beteckningen "EG-förordningar" bör dock ersättas med "EU-förordningar".

"EG:s institutioner" ersätts med "Europeiska kommissionen och Europeiska revisionsrätten".

I fråga om "EG:s institutioner" som används i 7 § lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken bedöms det inte vara lämpligt att ändra till "EU:s institutioner". Det bör i stället specificeras vilka av EU:s institutioner som enligt paragrafen ska få det tillträde till platser och de upplysningar som övriga tillsynsmyndigheter har rätt till. I det här fallet är det fråga om att möjliggöra för berörda revisionsenheter samt Europeiska byrån för

bedrägeribekämpning (Olaf) att utföra kontroller och inspektioner av åtgärder som medfinansieras av EU:s budget. Både berörda revisionsenheter och Olaf ingår i Europeiska kommissionen. Det är också fråga om att ge Europeiska revisionsrätten tillgång till de platser och uppgifter som behövs för granskningen av EU:s finanser. Mot denna bakgrund bör ”EG:s institutioner” ersättas med ”Europeiska kommissionen och Europeiska revisionsrätten”.

Andra följdändringar

Utöver de ändringar som bör göras med anledning av Lissabonfördraget bör andra följdändringar, främst redaktionella ändringar, göras.

I lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken återfinns uttrycket ”fisk och fiskprodukter” i ett antal paragrafer, t.ex. i 3 § där det föreskrivs en uppgiftsskyldighet för näringsidkare som tar befattning med fisk och fiskprodukter och i 6 § där tillsynsmyndigheten ges rätt att få tillträde till fartyg, fordon, områden, anläggningar, byggnader, lokaler och andra utrymmen där fisk och fiskprodukter hanteras. Enligt artikel 5 i marknadsordningen används numera uttrycket ”fiskeriprodukter” för att beteckna såväl vattenlevande organismer som produkter framställda därav, dvs. fisk och fiskprodukter. Samma definition finns i artikel 4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1954/2003 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2371/2002 och (EG) nr 639/2004 och rådets beslut 2004/585/EG (den s.k. grundförordningen). Uttrycket ”fisk och fiskprodukter” bör därför anpassas till den definition som finns i EU-rätten och bytas ut till ”fiskeriprodukter”.

Uttrycket ”Strukturåtgärder för fiskerinäringen” i 1 § andra stycket 2 lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken är föråldrat och bör ersättas med ”stöd för åtgärder inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken och den integrerade havspolitikerna”. Det nuvarande finansiella instrumentet på fiskets område – den Europeiska havs- och fiskerifonden – avser inte bara strukturåtgärder för fiskerinäringen utan även stödåtgärder med andra syften. Enligt Europaparlamentets och rådets

förordning (EU) nr 508/2014 av den 15 maj 2014 om Europeiska havs- och fiskerifonden och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2328/2003, (EG) nr 861/2006, (EG) nr 1198/2006 och (EG) nr 791/2007 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1255/2011 (havs- och fiskerifonds-förordningen) möjliggör Europeiska havs- och fiskerifonden stöd för åtgärder inom ramen för såväl den gemensamma fiskeripolitiken som den integrerade havspolitik. Det föreslagna uttrycket ”stöd för åtgärder inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken och den integrerade havspolitik” avser således täcka havs- och fiskerifonds-förordningen och dess samtliga tillämpningsförfordningar samt även de delar av tidigare stödförordningar som ännu inte upphört att gälla och som enligt 2 § lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken kan behöva kompletteras med nationella föreskrifter.

Enligt 3 § lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken omfattar bemyndigandet för regeringen att meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighet verksamhet som inte utgör yrkesmässigt fiske enligt fiskelagen (1993:787). Genom ändringar i fiskelagen har begreppen yrkesfiskelicens och yrkesmässigt fiske utmönstrats ur lagen och ersatts av begreppen fiskelicens och personlig fiskelicens (se prop. 2013/14:184). Det sätt på vilket bemyndigandet i 3 § avgränsas bör därför ändras. Avgränsningen tjänar syftet att tydliggöra att bestämmelser som gäller fiskare regleras i fiskelagen medan bestämmelser för andra aktörer på fiskets område regleras i lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Uttrycket ”för verksamhet som inte utgör yrkesmässigt fiske enligt fiskelagen (1993:787)” i 3 § kan därför lämpligen bytas ut mot ”för annan verksamhet än fiske”.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Promemorians förslag: Ändringarna i lagarna ska träda i kraft den 1 januari 2016.

I fråga om överträdelser som har skett före de nya bestämmelsernas ikraftträdande ska äldre bestämmelser tillämpas.

Skälen för promemorians förslag: Införandet av ett system med sanktionsavgifter för andra aktörer på fiskets område än yrkesfiskare som föreslås i promemorian innebär att vissa överträdelser ska överföras från det straffrättsliga området till ett system med sanktionsavgifter. De relevanta överträdelserna avkriminaliseras. Om frågan hur överträdelser som har begåtts före ikraftträdandet ska behandlas lämnas oreglerad innebär detta att de inte kan beivras.

Enligt 5 § andra stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken ska straff bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs men om annan lag gäller när dom meddelas, ska den lagen tillämpas, om den leder till frihet från straff eller till lindrigare straff. Den sanktionsavgift som föreslås ersätta straffpåföljden är formellt att anse som lindrigare. Detta bör normalt få genomslag bakåt i tiden. Det bedöms dock vara mest ändamålsenligt att inte ge bestämmelserna om sanktionsavgift retroaktiv effekt. Det finns inte heller något formellt hinder mot att i en övergångsbestämmelse göra undantag från regeln i 5 § andra stycket lagen om införande av brottsbalken. Skälet till att överföra vissa överträdelser från det straffrättsliga området till ett system med sanktionsavgifter är inte en förändrad syn på överträdelserna i sig. Att bestämmelserna avkriminaliseras ska inte ses som en indikation på att överträdelserna bedöms lindrigare utan syftet är i

stället att effektivisera sanktionssystemet. Den lindrigaste lagens princip gör sig således inte särskilt starkt gällande. Bedömningen är att det inte är aktuellt att låta de föreslagna bestämmelserna få retroaktiv effekt. Äldre bestämmelser bör därför tillämpas på överträdelser som skett före den nya lagens ikraftträdande.

7 Konsekvenser

7.1 Konsekvenser för det allmänna

7.1.1 Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket

Förslaget att utvidga det sanktionsavgiftssystem som i dag gäller för yrkesfiskare till andra aktörer innebär att Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket inom sina verksamhetsområden ska besluta om sanktionsavgifter. Det är svårt att bedöma hur många sanktionsavgifter som kommer att beslutas. Avsikten är att det ska bli enkelt att snabbt och utan större resursåtgång att avgöra ärenden om sanktionsavgifter. Förslaget att Havs- och vattenmyndighetens ska ansvara för att besluta om sanktionsavgifter för överträdelse i fråga om uppgiftsskyldighet och spårbarhetsmärkning utgör en begränsad utvidgning av myndighetens existerande system för sanktionsavgifter för yrkesfiskare vilket innebär att myndigheten i detta arbete kan utnyttja befintliga IT-system och befintlig personal. Förslaget att Jordbruksverket ska besluta om sanktionsavgifter för överträdelse i fråga om märkningskrav som är en del av gemensamma handelsnormer bedöms också få begränsade konsekvenser. Vidare innebär den föreslagna avkriminaliseringen av de överträdelse som ska omfattas av det nya sanktionsavgiftssystemet att Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket inte längre kommer att vara skyldig att upprätta åtalsanmälningar, vilket får antas frigöra de resurser som behövs för att hantera de nya uppgifterna. Sammantaget görs bedömningen att de tillkommande uppgifterna får hanteras inom ramen för myndigheternas befintliga anslag.

7.1.2 Kronofogdemyndigheten

Förslagets eventuella konsekvenser för arbetsbelastningen hos Kronofogdemyndigheten bedöms bli marginella och i vart fall inte större än att de kan hanteras inom givna resursramar för myndigheten.

7.1.3 Polis och åklagare

Givet att flera överträdelse som i dag är straffbelagda framöver i stället kommer att omfattas av ett system med sanktionsavgifter bedöms förslaget kunna innebära lättnader för polisen och åklagarmyndigheten.

7.1.4 Domstolar

Förslaget att avkriminalisera ett antal överträdelse torde innebära en lättnad för de allmänna domstolarna eftersom målhanteringen överförs till de allmänna förvaltningsdomstolarna. Överklagandena kommer att koncentreras till domstolarna i Göteborg och Jönköping eftersom det är där ärendena om sanktionsavgifter prövas (se mer om detta i avsnitt 5.1.12). Det är svårt att bedöma hur många överklaganden det kan bli fråga om men givet att det är ett begränsat antal aktörer som berörs av det föreslagna sanktionsavgiftssystemet bedöms antalet överklaganden bli få. Eventuella merkostnader för de allmänna domstolarna kan därmed förväntas bli begränsade och kunna rymmas inom befintlig budgetram.

7.2 Konsekvenser för enskilda

Förslagen innebär inte några utökade skyldigheter för enskilda. Endast de som inte följer gällande regler kommer att beröras. Vid utformningen av förslagen har som anförts i avsnitt 5.1.3 och 5.1.5 särskild hänsyn tagits till vikten av att säkerställa att sanktionerna på fiskets område upplevs som lämpliga och proportionella för de enskilda som berörs. Följande aktörer kommer att omfattas av sanktionsavgiftssystemet:

- aktörer som enligt artikel 57 i kontrollförordningen ansvarar för inköp, försäljning, lagring eller transport av partier med fiskeri- och vattenbruksprodukter och som ska kunna bevisa att produkterna uppfyller minimihandelsnormerna (i fråga om märkningskrav) i alla led,
- aktörer som enligt artikel 58 i kontrollförordningen ansvarar för märkning av fiskeri- och vattenbruksprodukter för att garantera spårbarhet i alla led av produktion, bearbetning och distribution från fångsten eller skörden till detaljhandelsskedet,
- registrerade köpare, registrerade auktionsinrättningar eller andra av medlemsstaterna auktoriserade organ eller personer med en årlig ekonomisk omsättning vid första försäljningar av fiskeriprodukter på under 200 000 EUR som ansvarar för det första utsläppandet på marknaden av fiskeriprodukter som landas i en medlemsstat, dvs. den som i första handelsledet köper eller förmedlar försäljning av fångst av fiskeriprodukter (s.k. första-handsmottagare). Enligt artiklarna 62–65 i kontrollförordningen finns krav på sådana aktörer att lämna en avräkningsnota till de behöriga myndigheterna som bl.a. anger vad som har köpts, vem som har sålt, vikten på det som köpts och priset. Samma aktörer är enligt artiklarna 66 och 67 i kontrollförordningen skyldiga att upprätta en deklARATION om övertagande om fiskeriprodukterna är avsedda att säljas i ett senare skede.
- transportörer som enligt artikel 68 i kontrollförordningen ansvarar för att fiskeriprodukter som landas i gemenskapen, för vilka varken en avräkningsnota eller en deklARATION om övertagande har lämnats och som transporteras till en annan plats än landningsplatsen, ska åtföljas av ett dokument utarbetat av transportören fram till dess att den första försäljningen har ägt rum,
- importörer av fiskeriprodukter till Sverige från tredje land som ansvarar för att uppvisa fångstintyg enligt artiklarna 12 och 16 i IUU-förordningen.

8 Författningskommentar

8.1 Förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787)

22 §

Ändringen innebär att ordet yrkesfiskelicens byts ut mot fiskelicens och personlig fiskelicens. Detta är en följd av ändringarna i systemet för fiskelicenser som infördes genom lag (2014:1026) om ändring i fiskelagen. Bakgrunden till ändringarna beskrivs utförligt i regeringens proposition 2013/14:184.

58 §

I samband med ändringar som gjordes genom lag (2014:1026) om ändring i fiskelagen föll paragrafens andra stycke felaktigt bort. Stycket återinförs. I stycket anges att ett beslut att tilldela prickar och återkalla tillstånd eller licens gäller omedelbart, om inte annat beslutas, och att tiden för återkallelse räknas från den dag som anges i beslutet, dock tidigast från delgivningen av beslutet. Bestämmelsen kommenteras utförligt i regeringens proposition 2011/12:137 Införande av ett pricksystem på fiskets område.

8.2 Förslag till lag om ändring i lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken

Författningsrubriken

Rubriken Lissabonpassas. ”EG:s förordningar” ersätts med ”EU:s förordningar”.

1 §

I *första stycket* har ”EG:s gemensamma fiskeripolitik” ersatts med ”EU:s gemensamma fiskeripolitik” med anledning av Lissabonfördraget.

I *andra stycket* har ”EG:s förordningar” ersatts med ”EU:s förordningar”. I punkt 2 har ”strukturåtgärder för fiskerinäringen” ersatts med ”stöd för åtgärder inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken och den integrerade havspolitikerna”. Formuleringen avser täcka såväl stödåtgärder inom ramen för Europeiska havs- och fiskerifonden som äldre stödåtgärder som ännu inte upphört att gälla och som enligt 2 § kan behöva kompletteras med nationella föreskrifter. Ekonomiskt stöd från Europeiska havs- och fiskerifonden avser inte bara som tidigare strukturåtgärder utan även åtgärder som har helt andra syften än strukturanpassning. Därtill innefattas i formuleringen även stöd för åtgärder inom ramen för den integrerade havspolitikerna, vilket möjliggörs genom Europeiska havs- och fiskerifonden. Formuleringen ska omfatta samtliga EU-förordningar som reglerar stöd för åtgärder inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken och den integrerade havspolitikerna. I punkt 3 har ”fisk och fiskprodukter” ersatts med ”fiskeriprodukter”. Enligt artikel 5 a i marknadsordningen avses med ”fiskeriprodukter” vattenlevande organismer som erhålls genom fiskeverksamhet eller produkter som framställts därav. Det betyder att ”fiskeriprodukter” innefattar det hittillsvarande uttrycket ”fisk” och ”fiskprodukter”.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.2.

2 §

I *första stycket* ersätts ”EG:s förordningar” med ”EU:s förordningar” med anledning av Lissabonfördraget.

3 §

I paragrafen ersätts ”för verksamhet som inte utgör yrkesmässigt fiske enligt fiskelagen (1993:787)” med ”för annan verksamhet än fiske”. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.2.

”EG:s förordningar” ersätts med ”EU:s förordningar” med anledning av Lissabonfördraget.

4 §

I *första stycket* ersätts ”EG:s förordningar” med ”EU:s förordningar” med anledning av Lissabonfördraget.

5 §

I *första stycket* ersätts ”EG:s förordningar” med ”EU:s förordningar” med anledning av Lissabonfördraget.

6 §

I *första stycket* ersätts ”fisk och fiskprodukter” med ”fiskeriprodukter”. Se kommentaren till 1 § avseende användningen av ”fiskeriprodukter” i stället för ”fisk och fiskprodukter”.

7 §

”EG:s institutioner” ersätts med ”Europeiska kommissionen och Europeiska revisionsrätten”. Ändringen klargör vilka av EU:s institutioner som enligt paragrafen ska ges samma rätt som tillsynsmyndigheten har enligt 6 § första och andra styckena att få tillträde till platser där fiskeriprodukter hanteras och att på begäran få de upplysningar och handlingar samt att få göra undersökningar och ta prover. I det här fallet är det fråga om att möjliggöra för berörda revisionsenheter inom Europeiska kommissionen samt Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf), som också är en del av kommissionen, att utföra kontroller och inspektioner av åtgärder som medfinansieras av EU:s budget. Dessutom ges Europeiska revisionsrätten tillgång till de platser och uppgifter som behövs för granskningen av EU:s finanser (jfr artikel 285 i Fördraget om

Europeiska unionens funktionssätt). Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.2.

8 §

”EG:s förordningar” ersätts med ”EU:s förordningar” med anledning av Lissabonfördraget.

10 §

”EG:s förordningar” ersätts med ”EU:s förordningar” med anledning av Lissabonfördraget.

11 §

I *första stycket* ersätts ”EG:s förordningar” med ”EU:s förordningar” med anledning av Lissabonfördraget och ”fisk och fiskprodukter” med ”fiskeriprodukter”. I samma stycke stryks ordet uppgiftsskyldighet. Detta innebär att brott mot EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller föreskrifter meddelade med stöd av denna lag i fråga om uppgiftsskyldighet inte längre kommer att vara straffbelagda. I paragrafen straffbeläggs fortsättningsvis endast brott mot EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller föreskrifter meddelade med stöd av denna lag i fråga om kvalitetsnormer eller andra bestämmelser om handeln med fiskeriprodukter. ”Fiskeriprodukter” ersätter hittillsvarande ”fisk och fiskprodukter”. För en förklaring till detta, se kommentaren till 1 §.

Ett *andra stycke* införs med innebörden att det inte ska dömas till ansvar enligt första stycket om gärningen kan leda till sanktionsavgift enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 11 a §. Bestämmelsen är motiverad av att dubbla sanktioner, dvs. straff och sanktionsavgift, inte bör förekomma för en och samma gärning. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.1.3.

11 a §

Paragrafen är *ny*. I *första stycket* bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om skyldighet att betala sanktionsavgift för överträdelser av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken i fråga om skyldighet att upprätta eller lämna information. Sådana överträdelser är i dag

straffbelagda enligt 11 § lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Vilka överträdelse som kan leda till sanktionsavgifter kommer att preciseras på förordningsnivå. I stycket ersätts vidare ”EG:s förordningar” med ”EU:s förordningar”. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.1.1.

I *andra stycket* anges att avgiftens storlek ska framgå av regeringens föreskrifter. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 50 000 kronor. När regeringen bestämmer avgiftens storlek ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och till betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. Det anges också att sanktionsavgiften ska tillfalla staten. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.1.3.

11 b §

Paragrafen är *ny*. I *första stycket* föreskrivs att sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.1.2.

I *andra stycket* anges att sanktionsavgift inte ska tas ut om det är oskäligt. För att motverka tillämpningssvårigheter har bestämmelsen kompletterats med en exemplifiering av omständigheter som särskilt ska beaktas vid prövningen av om det skulle vara oskäligt att ta ut avgiften. Det anges att det särskilt ska beaktas om överträdelsen har berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som ålegat honom eller henne och inte heller förmått att uppdra åt någon annan att göra det. Det ska vidare särskilt beaktas om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka. Därtill ska det särskilt beaktas vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att en överträdelse skulle kunna inträffa, samt om det är fråga om en enstaka överträdelse som saknar betydelse i kontrollhänseende eller är obetydlig med hänsyn till syftet med den bestämmelse som överträtts. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.1.5.

11 c §

Paragrafen är *ny*. I *första stycket* anges att Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket inom sina verksamhetsområden ska besluta om sanktionsavgift. Gränsdragningen mellan myndig-

heternas ansvarsområde genom användning av uttrycket ”inom sina verksamhetsområden” har sin grund i den ansvarsfördelning som följer av förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen (fiskeförordningen). Enligt 5 kap. 4 § fiskeförordningen har Havs- och vattenmyndigheten inom sitt verksamhetsområde tillsynsansvar för efterlevnaden av EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, föreskrifter som meddelas med stöd av lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och nationella bestämmelser om fiske. Enligt 5 kap. 4 a § fiskeförordningen har Jordbruksverket tillsynsansvar för efterlevnaden, när det gäller marknadsregleringen, av EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, föreskrifter som meddelas med stöd av lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och nationella bestämmelser om marknadsreglering av fisk och fiskprodukter. I samma bestämmelse anges att sådan tillsyn innefattar kontroll av att handelsnormer följs och att kriterier för att erkänna producentorganisationer, branschorganisationer, sammanslutningar av producentorganisationer, kriterier för att godkänna producentorganisationers produktions- och saluföringsplaner och kriterier för att fastställa utlösande pris i samband med privat lagring uppfylls. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.1.6.

I paragrafens *andra stycke* anges att den som anspråket riktas mot ska ges tillfälle att yttra sig innan sanktionsavgift beslutas. Om detta inte har skett inom två år från det att överträdelsen skedde stadgas att sanktionsavgift inte ska få beslutas. Bestämmelsen syftar till att ge den enskilde möjlighet att påtala eventuella felaktigheter och omständigheter i utredningsmaterialet som kan utgöra skäl för befrielse från avgift innan beslut fattas. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.1.7.

11 d §

Paragrafen är *ny*. Det föreskrivs att ett beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken när det har vunnit laga kraft. Beslutet om sanktionsavgift ska alltså ses som en exekutionstitel på grundval av vilken verkställighet enligt utsökningsbalken får äga rum. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.1.9.

11 e §

Paragrafen är *ny* och föreskriver att ett beslut om sanktionsavgift upphör att gälla om beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet vunnit laga kraft. Bestämmelsen fastställer alltså en preskriptionstid för överträdelser som ska leda till sanktionsavgift. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.1.11.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Bestämmelserna har behandlats i avsnitt 6.

Departementsserien 2015

Kronologisk förteckning

1. Gälldenärens möjligheter att överklaga utmättningsbeslut. Ju.
2. Värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument. Fi.
3. Trossamfundens sociala insatser. En preliminär undersökning. S.
4. Brottmålsprocessen – en konsekvensanalys. Ju.
5. Uppbörd av böter. Ju.
6. En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna. S.
7. Rätten till försvarare, m.m. Ju.
8. Ytterligare en månad inom föräldrapenningen reserveras för vardera föräldern. S.
9. Ett reformerat bilstöd. S.
10. Återlämnande av olagligt utförda kulturföremål. Ku.
11. Res lätt med biljett. N.
12. Missbruk av svenska pass. Omfattning och åtgärdsförslag. Ju.
13. Ändringar i lagen om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel. N.
14. Statliga utställningsgarantier. En översyn. Ku.
15. Sanktionsavgifter för andra aktörer på fiskets område än yrkesfiskare. N.

Departementsserien 2015

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Värdepapperscentraler och kontoföring av
finansiella instrument. [2]

Justitiedepartementet

Gäldenärens möjligheter
att överklaga utmättningsbeslut. [1]

Brottmålsprocessen – en konsekvens-
analys. [4]

Uppbörd av böter. [5]

Rätten till försvarare, m.m. [7]

Missbruk av svenska pass.
Omfattning och åtgärdsförslag. [12]

Kulturdepartementet

Återlämnande av olagligt utförda
kulturföremål. [10]

Statliga utställningsgarantier.
En översyn. [14]

Näringsdepartementet

Res lätt med biljett. [11]

Ändringar i lagen om kontroll av skyddade
beteckningar på jordbruksprodukter
och livsmedel. [13]

Sanktionsavgifter för andra aktörer på
fiskets område än yrkesfiskare. [15]

Socialdepartementet

Trossamfundens sociala insatser.
En preliminär undersökning. [3]

En jämnare och mer aktuell utveckling av
inkomstpensionerna. [6]

Ytterligare en månad inom
föräldrapenningen reserveras
för vardera föräldern. [8]

Ett reformerat bilstöd. [9]