

# HÖGSTA DOMSTOLENS DOM

meddelad i Stockholm den 14 januari 2010

Mål nr

T 3771-06

## KÄRANDE

IL

Ombud: Jur.kand. TB

## SVARANDE

Staten genom Justitiekanslern

Box 2308

103 17 Stockholm

## SAKEN

Skadestånd

---

## DOMSLUT

Högsta domstolen ogillar käromålet.

IL ska ersätta staten för rättegångskostnader med 20 000 kr avseende ombudsarvode, jämte ränta enligt 6 § räntelagen från dagen för Högsta domstolens dom till dess betalning sker.

## BAKGRUND

Sverige och Finland ingick år 1971 en gränsälvsöverenskommelse med bestämmelser bl.a. om fiske och fiskevård i Torne älv. Överenskommelsen ska gälla som svensk lag och tillämpas av ett särskilt mellanstatligt organ, Finsk-svenska gränsälvscommissionen (se lagen 1971:850).

Till överenskommelsen hör en stadga för fisket inom Torne älvs fiskeområde. Stadgan ska äga tillämpning i Sverige enligt en kungörelse från år 1971 (SFS 1971:1018). År 1987 kom Sverige och Finland överens om en ändring av stadgan som innebar bl.a. att Gränsälvscommissionen kunde föreskriva fredningstid för viss fiskart och förbjuda eller begränsa användningen av visst fiskeredskap (22 §). De nya bestämmelserna infördes i Sverige genom förordningen (1987:976) om ändring i 1971 års kungörelse. Ändringen trädde i kraft den 1 december 1987.

Med stöd av sitt bemyndigande föreskrev Gränsälvscommissionen att allt fiske med fasta redskap samt allt fiske efter lax och öring med nät under vissa tider var förbjudet.

Förordningen från år 1987 grundades emellertid inte på något sådant beslut av riksdagen som enligt 10 kap. 5 § regeringsformen förutsätts när förvaltningsuppgifter av det aktuella slaget ska överlåtas till en mellanfolklig organisation. I ett mål om brott mot föreskrifter som Gränsälvs-

kommissionen utfärdat med stöd av förordningen har Högsta domstolen med tillämpning av bestämmelsen i 11 kap. 14 § regeringsformen funnit att kommissionens föreskrifter inte kunde tillämpas och att åtalet skulle ogillas (NJA 1996 s. 370). Högsta domstolen ansåg att den i regeringsformen stadgade ordningen för överlåtelse av förvaltningsuppgifter hade satts åt sidan i ett väsentligt hänseende och att felet framstod som uppenbart.

Härefter har riksdagen genom lagen (1997:201) om befogenhet att besluta om fisket inom Torne älvs fiskeområde bemyndigat regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela sådana föreskrifter om fisket som behövs för att uppfylla gränsälvsöverenskommelsen. Regeringen fick också till Gränsälvskommissionen överlämna att i särskilda fall besluta i frågor om fisket inom området. (Se prop. 1996/97:94 och bet. 1996/97:JoU21.) Med stöd av bemyndigandet har regeringen meddelat föreskrifter som kompletterar 1971 års kungörelse (FIFS 1997:12).

Sedan IL och sex medparter, vilka alla är yrkesfiskare i det aktuella området, väckt talan mot staten har Högsta domstolen fastställt att staten är skyldig att till bl.a. honom utge ersättning för den skada som han kan ha lidit till följd av regeringens beslut att i 1987 års ändringsförordning bemyndiga Gränsälvskommissionen att föreskriva vissa begränsningar och förbud för fisket inom området (NJA 2001 s. 210).

#### YRKANDEN

IL har yrkat att Högsta domstolen förpliktar staten att till honom betala ersättning med 1 484 228 kr jämte ränta enligt 6 § räntelagen från dagen för delgivning av stämning (den 5 oktober 2006) till dess betalning sker.

Staten har bestritt käromålet. Enbart sättet att beräkna ränta har vitsordats som skäligt i sig.

Parterna har fordrat ersättning för sina rättegångskostnader.

## PARTERNAS GRUNDER OCH UTVECKLING AV TALAN

### *IL*

Staten ska enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) ersätta bl.a. ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i sådan verksamhet som staten svarar för. Högsta domstolen fann i rättsfallet NJA 2001 s. 210 att staten är skyldig att till bl.a. honom betala ersättning för den skada som han kan ha lidit till följd av regeringens beslut att bemyndiga Gränsälvscommissionen att föreskriva vissa förbud och begränsningar för fisket i Torne älv. Den ekonomiska skada som han har lidit består i förlorade inkomster från fiske på grund av de föreskrifter om begränsning i fisket som kommissionen meddelade med stöd av regeringens bemyndigande. Denna skada är staten skyldig att utge ersättning för.

Föreskrifterna har lett till att han i stor utsträckning har avstått från att bedriva fiske i Torne älvs fiskeområde under åren 1988–1996. Därigenom har han åsamkats en skada med det yrkade beloppet, som svarar mot de inkomster från fiske som han har gått miste om. Hans talan grundas visserligen inte på att föreskrifterna strider mot egendomsskyddet enligt 2 kap. 18 § regeringsformen. Frågan om hans rätt till ersättning för regeringens felaktiga handlande bör dock ses i ljuset av att den beslutade

möjligheten att begränsa fisket i sig var sådan att den torde grunda en ersättningsrätt för honom och andra berörda fiskare.

Enligt Gränsälvskommisionens föreskrifter gällde under åren 1987–1996 förbud mot fiske med fasta redskap och fiske efter lax och öring mellan den 1 maj och den 20 juni. Gränsälvskommisionen kunde dock ge dispens från detta förbud till fiskare för vilkas försörjning fisket var av väsentlig betydelse. Även för fisket under hösten utfärdades motsvarande förbud, dock utan möjlighet till dispens.

Han bedriver verksamhet som yrkesfiskare på enskilt vatten, huvudsakligen vid Härkä (Klungan). Med undantag för det fiske som kunnat bedrivas enligt Gränsälvskommisionens dispenser har han avstått från att fiska i den mån det har funnits ett förbud med stöd av 1987 års förordning.

Om regeringen hade handlagt frågan korrekt och överlämnat till riksdagen att i lag besluta i ämnet för 1987 års förordning, hade frågan vad riksdagen skulle komma att besluta varit öppen. Vid en riksdagsbehandling skulle flera nya aspekter ha kunnat tillkomma vilka föranlett riksdagen att fatta ett helt annat beslut än vad regeringen gjorde genom 1987 års förordning. Efter det att regeringen har initierat ärendet hos riksdagen har regeringen formellt sett ingen rådighet över lagförslaget och de procedurer som i sådana fall därefter följer. Frågan var inte okontroversiell. Fiskarna och deras organisationer hade synpunkter på regleringen. Synpunkter från Lagrådet hade också kunnat leda till ett annat ställningstagande från riksdagens sida.

Det är således osäkert vad riksdagen skulle ha gjort för ställningstaganden efter det att regeringen överlämnat ett lagförslag. För att åstadkomma några

belägg för att riksdagen skulle ha fattat ett visst beslut år 1987 krävs det relativt djupgående analyser av riksdagens sammansättning det året, partiernas och andra grupperingars styrkeförhållanden och deras uppfattningar i de frågor som kunde ha uppkommit under beredningen och beslutsfattandet i riksdagen. Även om man hade gjort en sådan analys, är det svårt att i efterhand rekonstruera hur riksdagen skulle ha behandlat frågorna. Det är inte tillräckligt att göra olika antaganden om hur riksdagen skulle ha behandlat och beslutat i ärendet för det fall att regeringen hade väckt frågan i riksdagen. Det finns ingen rättspraxis som ger stöd för att det skulle vara ett godtagbart förfarande att jämföra ett verkligt händelseförlopp med ett antaget förlopp byggt på spekulationer. Detta kan inte vara förenligt med gällande rätt.

Även om man skulle tillåta en jämförelse mellan det verkliga händelseförloppet och ett antaget, kan man inte med tillräcklig säkerhet fastslå att riksdagen skulle ha fattat ett likadant beslut som regeringen gjort. Staten bör i förevarande fall ha bevisbördan för att händelseutvecklingen skulle ha blivit på det sättet, men beläggen är inte tillräckligt starka. Hans påstående bör därför godtas. Vid bedömningen av om det föreligger en ekonomisk skada ska därför det faktiska händelseförloppet jämföras med den situationen att det inte beslutats något bemyndigande och följaktligen inte heller några föreskrifter för fisket.

Ersättningsbeloppet ska beräknas med den utgångspunkten att dispenser har meddelats för vårfisket men inte för höstfisket. För de flesta årens vårfiske har dispensen motsvarat hälften av det normala antalet redskap som han har använt. Siken och dess rom har fått tas tillvara. Lax och öring har man fått återutsätta eller ge till Gränsälvscommissionen för avelsändamål. Om han

hade fått fiska med normalt antal redskap, skulle de dubbla fångstmängderna av de olika fiskarterna ha erhållits. De förlorade höstmängderna av de olika fiskarterna har beräknats som andelar av vårfisket efter hur de erfarenhetsmässigt har varit andra år då höstfiske varit tillåtet.

Vid beräkningen av beloppet ska det beaktas att de faktiska priser som fiskarna i Haparanda i genomsnitt har kunna erhålla är något högre än ett försäljningspris som beräknas för hela ostkusten. Det fiske som bedrivs i havsområdet utanför älvmynningen har en ytterst marginell inverkan på laxbeståndet och det skulle därför ha varit möjligt att bedriva fiske i samma utsträckning som tidigare, om begränsningarna inte hade införts. Beräkningen av skadeståndet bör ske utan någon reduktion för minskade omkostnader i fiskeverksamheten, eftersom de tas ut av andra kostnader och förluster som han inte har yrkat ersättning för.

### *Staten*

IL har inte drabbats av någon skada till följd av regeringsbeslutet. För det fall att Högsta domstolen skulle anse att han har lidit någon sådan skada, uppgår den i vart fall inte till det yrkade beloppet.

Det skadeståndsgrundande fel som staten har gjort sig skyldig till är att regeringen och inte riksdagen beslutat om bemyndigandet för Gränsälvs-kommissionen. Det materiella innehållet har däremot inte varit felaktigt i något avseende. Det är således fråga om ett procedurfel eller, med andra ord, ett formellt fel där det finns ett korrekt tillvägagångssätt som kunde ha tillgripits och medfört att föreskrifterna blivit gällande. Felet har alltså kunnat rättas till, vilket också skett.

Bevisbördan i målet vilar på IL. Det ankommer således på honom att lägga fram utredning för att styrka såväl den ekonomiska skada han påstår sig ha lidit till följd av regeringens fel år 1987 som storleken på denna skada.

IL har gjort gällande att det verkliga händelseförloppet ska jämföras med den situationen att riksdagen inte har lämnat något bemyndigande till Gränsälvskommisionen och att det därmed inte heller hade meddelats några föreskrifter för fisket. Enligt statens mening bör jämförelsen i förevarande typfall som utgångspunkt göras med den tänkta situationen att normgivningsfelet inte blivit begånget utan bemyndigandet på ett korrekt sätt hade beslutats av riksdagen. Det ligger då på IL att förebringa utredning till stöd för en motsatt utgångspunkt. Vad han anfört utgör enligt statens mening inte skäl att frånga detta principiella synsätt. Under alla förhållanden framstår det alternativa händelseförloppet, att riksdagen hade förelagts och godtagit ett förslag till bemyndigande som i sak hade stämt överens med det som regeringen utfärdade, som det klart mest sannolika utifrån omständigheterna i det konkreta fallet. I en sådan situation hade Gränsälvskommisionens föreskrifter blivit gällande och fisket begränsats på ett motsvarande sätt. Oavsett om man tillämpar den av staten förordade principiella utgångspunkten för skadebedömningen eller man gör en bedömning av det mest sannolika händelseförloppet i detta konkreta fall, har IL inte lidit någon ekonomisk skada till följd av det felaktiga bemyndigandet.

Under alla förhållanden är den yrkade ersättningen för hög. De priser som IL har åberopat till stöd för sitt yrkande överstiger de genomsnittliga försäljningspriserna för lax, öring och sik. Det kan också antas att beståndet av lax skulle ha minskat betydligt, om det inte hade införts några begränsningar av



fisket i Torne älvs fiskeområde, och en dubblering av antalet fiskeredskap skulle inte med någon självklarhet ha lett till en proportionell ökning av fångsten. Det ska därtill beaktas bl.a att ILs omkostnader skulle ha ökat vid ett mer omfattande fiske samt vad som är känt om återfångst av lax.

## DOMSKÄL

IL stöder sitt ersättningsanspråk på bestämmelsen om det allmännas skadeståndsansvar i 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207). Enligt den bestämmelsen ska staten ersätta en ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten svarar.

Det åberopade felet består i att regeringen genom en förordning år 1987 bemyndigade Finsk-svenska gränsälvskommissionen att föreskriva begränsningar för fisket i Torne älvs fiskeområde, utan att detta bemyndigande hade stöd i något riksdagsbeslut. Vid sin beräkning av den yrkade ersättningen har IL åberopat de föreskrifter om begränsning av fisket som kommissionen meddelade med stöd av regeringens bemyndigande. Föreskrifterna har med hans synsätt lett till att han under åren 1988–1996 förlorade intäkter i sin verksamhet som yrkesfiskare. Staten har bestritt att regeringsbeslutet orsakat IL någon skada och anfört att en ersättning i vart fall ska uppgå till ett lägre belopp.

Högsta domstolen fann i rättsfallet NJA 1996 s. 370 att bemyndigandet för Gränsälvskommissionen inte hade lämnats i föreskriven ordning, eftersom en överlåtelse av de aktuella förvaltningsuppgifterna till en mellanfolklig

organisation förutsatte ett riksdagsbeslut. Något sådant beslut förelåg inte vid den aktuella tiden utan tillkom först i och med lagen (1997:201) om befogenhet att besluta om fisket i Torne älvs fiskeområde.

Enligt 3 kap. 7 § skadeståndslagen får en talan om ersättning enligt 2 § inte föras med anledning av ett regeringsbeslut, om inte beslutet har upphävts eller ändrats. Bemyndigandet i 1987 års förordning underkändes som grundlagsstridigt i domen från år 1996, och Högsta domstolen fastslog därför i rättsfallet NJA 2000 s. 637 att 3 kap. 7 § skadeståndslagen inte hindrade prövningen av en talan om ersättning på grund av regeringens förordning med bemyndigande, oavsett att bemyndigandet inte hade formellt upphävts eller ändrats.

I rättsfallet NJA 2001 s. 210 fastställde Högsta domstolen att staten är skyldig att till sju yrkesfiskare i området, däribland IL, utge ersättning för den skada som de kan ha lidit till följd av regeringens bemyndigande. I målet underkände Högsta domstolen en invändning från staten om att regeringens bemyndigande inte utgjorde myndighetsutövning i den mening som avses i 3 kap. 2 § skadeståndslagen.

Frågan i förevarande mål gäller i vad mån IL till följd av regeringens bemyndigande har lidit en ren förmögenhetsskada bestående i uteblivna intäkter från fiske.

IL gör gällande att skada har uppkommit på så sätt att hans inkomster av fisket begränsats i förhållande till vad som skulle ha varit fallet om inga föreskrifter funnits. Staten på sin sida menar att situationen ska bedömas som om ett riktigt bemyndigande hade beslutats av riksdagen, vilket leder

till att ingen skada uppkommit, eftersom Gränsälvskommisionens föreskrifter varit materiellt riktiga. Enligt statens uppfattning är det under alla förhållanden mest sannolikt att ett bemyndigande skulle ha utfärdats om riksdagen hade underställts frågan.

Såsom framhålls i NJA 2001 s. 210 har regeringens förordning med bemyndigande inte haft några omedelbara rättsverkningar för yrkesfiskarna. Sett för sig kan bemyndigandet därmed i princip inte ge upphov till någon skadeståndsskyldighet för staten.

Detta utesluter emellertid inte att ett felaktigt bemyndigande kan ingå som ett av flera led i ett förfarande från statens sida som sammantaget får direkta konsekvenser för enskilda och därmed kan få betydelse vid en bedömning enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen. I 2001 års rättsfall anförde Högsta domstolen att det var först genom att Gränsälvskommisionen utnyttjade bemyndigandet och utfärdade föreskrifter för fisket som yrkesfiskarnas rätt kom att direkt påverkas. Detta förhållande ansågs emellertid inte medföra att regeringens beslut föll utanför tillämpningsområdet för den angivna paragrafen. Den ansågs inte ta sikte bara på beslut eller åtgärder med omedelbara rättsverkningar för den enskilde utan också på vad som utgjorde led i myndighetsutövningen, när den delen av förfarandet reglerades av offentligrättsliga föreskrifter och indirekt kunde få rättsliga konsekvenser för den enskilde.

En följd av det synsättet är att en talan inte måste grundas på den egentliga myndighetsutövande åtgärd som direkt gett upphov till skadan. Skulle fel

eller försummelse inte föreligga i det ledet, är det möjligt att åberopa fel eller försummelser som ägt rum i något tidigare skede ”vid” myndighetsutövningen.

Ett skadeståndsansvar för staten kan således bli aktuellt, om ett felaktigt bemyndigande utnyttjas på ett sätt som får omedelbara rättsverkningar för enskilda och ger upphov till skada för dem. Främst kan detta bli fallet vid beslut eller åtgärder som direkt tar sikte på den enskilde.

IL har inte åberopat några sådana konkreta beslut eller åtgärder till stöd för sin talan. I stället är det Gränsälvskommisionens föreskrifter som enligt IL har orsakat honom ekonomisk skada. Han gör således gällande att han har fått anpassa sin fiskeverksamhet till de begränsningar som kommissionen har föreskrivit och att han på så sätt har gått miste om intäkter i verksamheten.

Gränsälvskommisionens föreskrifter riktar sig formellt mot envar och utgör således normbeslut. Frågan om ett normbeslut kan föranleda skadeståndsansvar, och i så fall under vilka förutsättningar, har inte fått någon mera ingående belysning i motiven till skadeståndslagen och endast sparsamt behandlats i den juridiska litteraturen (jfr i första hand Bengtsson, *Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen*, 2 uppl. 1996, s. 131 f., och densamme, *Skadestånd vid myndighetsutövning I*, 1976, s. 377 ff.).

Skadestånd för ett felaktigt normbeslut får som huvudregel anses förutsätta att normbeslutet föranlett konkreta myndighetsåtgärder eller beslut som riktats direkt gentemot enskilda. I princip skulle det därmed inte vara möjligt för den som rättat sig efter en felaktig norm att få ersättning för utebliven

vinst. Det kan dock inte uteslutas att en rätt till ersättning undantagsvis kan föreligga i sådana fall. Det måste då förutsättas att normen genom sitt innehåll reellt sett tar sikte på en så klart avgränsad krets av enskilda att den ter sig jämförbar med ett konkret beslut riktat direkt mot en enskild som tillhör denna krets.

En ytterligare fråga är hur den skada som den enskilde kan ha lidit bör bedömas. För att bestämma en ren förmögenhetsskada vid oriktig myndighetsutövning får den verkliga händelseutvecklingen jämföras med det tänkta förlopp som den enskilde hade haft anledning att räkna med efter ett riktigt beslut eller en korrekt handläggning. (Jfr prop 1972:5 s. 337 f., Bengtsson, Skadestånd vid myndighetsutövning II, 1978, s. 78 ff., särskilt s. 81 och 91, Hellner och Radetzki, Skadeståndsrätt, 7 uppl. 2006, s. 463 samt NJA 1979 s. 180.)

I förevarande fall är det fråga om ett fel som rör ett bemyndigande och hänför sig till själva delegationsordningen vid normbeslutet. Det har således varit möjligt att åstadkomma bemyndigandet och de med stöd därav beslutade materiella normerna på ett rättsenligt sätt (jfr prop. 1972:5 s. 505). En förutsättning för att utebliven vinst ska kunna ersättas måste i sådana fall vara att den som påstår sig ha gått miste om vinst genom felet, kan visa att han eller hon, om den föreskrivna beslutsordningen skulle ha iakttagits, på objektiva grunder hade haft anledning att räkna med att något bemyndigande inte skulle ha lämnats, eller att den materiella regleringen inte skulle ha genomförts med väsentligen samma innehåll som rent faktiskt skett, eller att reglerna skulle ha införts med en beaktansvärd senareläggning.

Gränsälvskommissionens normbeslut torde, även om någon särskild utred-

ning på den punkten inte finns i målet, i praktiken främst ha riktat sig mot en begränsad krets av personer, närmast de som bedrev yrkesmässigt fiske i Torne älvs fiskeområde. Oavsett hur det förhåller sig med detta, har det emellertid saknats fog för att räkna med att en tillämpning av den föreskrivna delegationsordningen skulle ha lett till att Gränsälvscommissionen inte hade bemyndigats att meddela föreskrifter om fisket i Torne älv eller att bemyndigandet skulle ha getts en annan utformning. Inte heller finns det något stöd för att kommissionens normer skulle ha fått ett annat materiellt innehåll. Det kan särskilt påpekas att beslutet om bemyndigande gick tillbaka på en överenskommelse mellan Sverige och Finland om ändringar i den gränsälvsöverenskommelse som gäller mellan länderna.

IL har således inte visat att han till följd av regeringens bemyndigande har lidit någon sådan skada som hans talan avser. Hans käromål ska därför ogillas.

---

---

---

I avgörandet har deltagit: justitieråden Gertrud Lennander, Dag Victor, Marianne Lundius, Per Virdesten och Gudmund Toijer (referent)  
Föredragande revisionssekreterare: Anders Norin