



DET KONGELIGE  
FISKERI- OG KYSTDEPARTEMENT

# Prop. 103 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

## Endringer i akvakulturloven



## Innhold

1	<b>Hovedinnholdet i proposisjonen</b> .....	7	5	<b>Reaksjoner, administrative sanksjoner og straff</b> .....	31
2	<b>Høring</b> .....	9	5.1	Gjeldende rett .....	31
2.1	Om høringen .....	9	5.1.1	Generelt om ileggelse av reaksjoner og sanksjoner .....	31
2.2	Generelle høringsinnspill .....	10	5.1.1.1	Innledning .....	31
3	<b>Bakgrunn for lovforslaget</b> .....	12	5.1.1.2	Reaksjoner og sanksjoners begrunnelse .....	31
4	<b>Endringer i lovens kapittel III Miljøhensyn</b> .....	13	5.1.2	Overordnede rettslige krav .....	32
4.1	§ 10 Miljønorm .....	13	5.1.2.1	Innledning .....	32
4.1.1	Gjeldende rett .....	13	5.1.2.2	Grunnloven § 96 og menneskerett- loven .....	32
4.1.2	Høringsforslaget .....	13	5.1.2.3	Legalitetsprinsippet .....	32
4.1.3	Høringsinstansenes syn .....	13	5.1.2.4	Alminnelige forvaltningsrettslige rettssikkerhetsgarantier .....	33
4.1.4	Departementets vurdering .....	14	5.1.2.5	Grunnloven § 110b og naturmang- foldloven .....	33
4.1.5	Departementets forslag .....	15	5.1.3	Lovgivers valg mellom straff og administrativ sanksjon .....	34
4.2	Endringer i bestemmelsen om miljøovervåking .....	15	5.1.3.1	Overordnede rettspolitiske føringer 34	
4.2.1	Gjeldende rett .....	15	5.1.4	Høringsforslaget .....	35
4.2.2	Høringsforslaget .....	15	5.1.4.1	Innledning .....	35
4.2.3	Høringsinstansenes syn .....	15	5.1.4.2	Behov for forvaltningsilagte overtredelsesgebyrer .....	36
4.2.4	Departementets vurdering .....	17	5.1.4.3	Betryggende og forutsigbar ileggelse av overtredelsesgebyr ...	37
4.2.5	Departementets forslag .....	18	5.1.4.4	Når er det hensiktsmessig med overtredelsesgebyr? .....	37
4.3	Krav til vare- og tjeneste- produsenter .....	18	5.1.5	Høringsinstansene .....	39
4.3.1	Gjeldende rett .....	18	5.1.6	Departementets vurdering .....	40
4.3.2	Høringsforslaget .....	18	5.2	Straff .....	41
4.3.3	Høringsinstansens syn .....	19	5.2.1	Gjeldende rett .....	41
4.3.4	Departementets vurdering .....	19	5.2.2	Høringsforslaget .....	41
4.3.5	Departementets forslag .....	19	5.2.2.1	Valget i praksis mellom straff og overtredelsesgebyr .....	41
4.4	Tiltak mot rømming .....	19	5.2.2.2	Presetning av straffbare og sanksjonerbare plikter .....	42
4.4.1	Utfisking av rømt oppdrettsfisk ....	19	5.2.2.3	Helhetsvurderingen .....	42
4.4.1.1	Gjeldende rett .....	19	5.2.2.4	Skyldkrav .....	43
4.4.1.2	Høringsforslaget .....	20	5.2.2.5	Bare foretak og ansatte kan straffes .....	45
4.4.1.3	Høringsinstansenes syn .....	21	5.2.2.6	Grove overtredelser .....	46
4.4.1.4	Departementets vurdering .....	23	5.2.2.7	Endringens betydning for foreldelsesfristen .....	46
4.4.1.5	Departementets forslag .....	24	5.2.3	Høringsinstansenes syn .....	46
4.4.2	Merking av oppdrettsfisk .....	25	5.2.4	Departementets vurdering .....	47
4.4.2.1	Gjeldende rett .....	25	5.2.5	Departementets forslag .....	48
4.4.2.2	Høringsforslaget .....	25	5.3	Overtredelsesgebyr .....	48
4.4.2.3	Høringsinstansenes syn .....	27	5.3.1	Gjeldende rett .....	48
4.4.2.4	Departementets vurdering .....	27	5.3.1.1	Generelt om overtredelsesgebyr etter akvakulturloven .....	48
4.4.2.5	Departementets forslag .....	28			
4.4.3	Bruk av steril fisk .....	28			
4.4.3.1	Gjeldende rett 28				
4.4.3.2	Høringsforslaget .....	28			
4.4.3.3	Høringsinstansenes syn .....	29			
4.4.3.4	Departementets vurdering .....	29			
4.4.3.5	Departementets forslag .....	30			
4.5	Forholdet til naturmangfoldloven	30			

5.3.2	Høringsforslaget .....	50	5.5.2.7	Adgang for å avsi dom for realitet .....	79
5.3.2.1	Grunnloven § 96 og EMK protokoll 7 artikkel 4 nr. 1.....	50	5.5.2.8	Inndragningsvedtakets tvangskraft .....	80
5.3.2.2	Foretakets ansvar for lovovertridelser .....	53	5.5.3	Høringsinstansene .....	80
5.3.2.3	Momenter i vurderingen av om det skal ilegges overtredelses- gebyr .....	56	5.5.4	Departementets vurdering .....	80
5.3.2.4	Øvre tak for overtredelsesgebyr ..	57	5.5.5	Departementets forslag .....	81
5.3.2.5	Det øvre takets nivå .....	57	5.6	Samordning .....	81
5.3.2.6	Særlig om overtredelsesgebyr for andre arter enn laks og ørret ..	59	5.6.1	Gjeldende rett .....	81
5.3.2.7	Problemstillinger ved praktiseringen av taket og utmåling .....	59	5.6.2	Høringsforslag .....	81
5.3.2.8	Andre prosessuelle spørsmål .....	60	5.6.3	Høringsinstansenes syn .....	82
5.3.3	Høringsinstansenes syn .....	65	5.6.4	Departementets vurdering .....	83
5.3.3.1	Skyldkrav .....	65	5.6.5	Departementets forslag .....	83
5.3.3.2	Momenter for ileggelse og utmåling av overtredelsesgebyr ...	65	<b>6</b>	<b>Tiltak for å styrke tilsynsvirk- somheten mv. ....</b>	<b>84</b>
5.3.3.3	Øvre tak for overtredelsesgebyr og overtredelsesgebyrets nivå .....	66	6.1	Forslag om presisering av akvakul- turlovens virkeområde – § 2 saklig virkeområde .....	84
5.3.3.4	Domstolenes prøvelsesrett og adgang til å avsi dom for realitet ..	67	6.1.1	Gjeldende rett .....	84
5.3.4	Departementets vurdering .....	67	6.1.2	Høringsforslaget .....	84
5.3.4.1	Innledning .....	67	6.1.3	Høringsinstansenes syn .....	84
5.3.4.2	Skyldkrav .....	68	6.1.4	Departementets vurdering .....	84
5.3.4.3	Momenter for ileggelse og utmåling av overtredelsesgebyr ...	68	6.1.5	Departementets forslag .....	84
5.3.4.4	Øvre tak for overtredelsesgebyr ..	69	6.2	Forslag om bestemmelse som gir hjemmel til å utarbeide forskrift om funksjonskrav for utstyr og programvare benyttet til oppfyllelse av opplysnings- og undersøkelsesplikt etter akvakulturloven .....	84
5.3.4.5	Domstolenes prøvelsesrett og adgang til å avsi dom for realitet .....	69	6.2.1	Gjeldende rett .....	84
5.3.5	Departementets forslag .....	70	6.2.2	Høringsforslaget .....	85
5.4	Tvangsmulkt .....	70	6.2.3	Høringsinstansenes syn .....	85
5.4.1	Gjeldende rett .....	70	6.2.4	Departementets vurdering .....	85
5.4.2	Høringsforslag .....	70	6.2.5	Departementets forslag .....	85
5.4.3	Høringsinstansene .....	72	6.3	Bestemmelse i akvakulturloven om utveksling av opplysninger mellom myndigheter .....	85
5.4.4	Departementets vurdering .....	73	6.3.1	Gjeldende rett .....	85
5.4.5	Departementets forslag .....	74	6.3.2	Høringsforslaget .....	86
5.5	Administrativ inndragning .....	74	6.3.3	Høringsinstansenes syn .....	87
5.5.1	Gjeldende rett .....	74	6.3.4	Departementets vurdering .....	87
5.5.2	Høringsforslag .....	74	6.3.5	Departementets forslag .....	88
5.5.2.1	Særsilt om forholdet mellom overtredelsesgebyr og inndragning .....	74	6.4	Bestemmelse som gir forvaltningen adgang til å fastsette særskilt søksmålsfrist for vedtak fattet med hjemmel i eller i medhold av akvakulturloven .....	88
5.5.2.2	Forholdet til overordnede regler .....	75	6.4.1	Gjeldende rett .....	88
5.5.2.3	Administrativ inndragning på subjektivt eller objektivt grunnlag .....	76	6.4.2	Høringsforslaget .....	88
5.5.2.4	Beregning av inndragningen .....	76	6.4.3	Høringsinstansenes syn .....	89
5.5.2.5	Beviskrav ved inndragning .....	78	6.4.4	Departementets vurdering .....	89
5.5.2.6	Domstolens prøvelsesrett .....	78	6.4.5	Forslag til bestemmelse .....	90

<b>7</b>	<b>Endring i akvakulturloven §§ 7 og 34 om fordeling og avgrensning produksjonskapasiteten innen lakse- og ørretoppdrett</b> .....	91	8.3	Endringer i akvakulturloven kapittel VII: Reaksjoner ved overtrødelse .....	95
7.1	Gjeldende rett .....	91	8.4	Tiltak for å styrke tilsynsvirkosmheten mv. ....	95
7.2	Høringsforslaget .....	91	8.5	Endring i akvakulturloven §§ 7 og 34 om fordeling og avgrensning av produksjonskapasiteten innen lakse- og ørretoppdrett .....	96
7.3	Høringsinstansenes syn .....	92			
7.4	Departementets vurdering .....	92	<b>9</b>	<b>Merknader til de enkelte bestemmelsene</b> .....	98
7.5	Forslag til bestemmelse .....	93			
<b>8</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget</b> .....	94		<b>Forslag til lov om endringer i akvakulturloven</b> .....	112
8.1	Innledning .....	94			
8.2	Endringer i akvakulturloven kapittel III: Miljøhensyn. ....	94			





DET KONGELIGE  
FISKERI- OG KYSTDEPARTEMENT

# Prop. 103 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

## Endringer i akvakulturloven

*Tilråding fra Fiskeri- og kystdepartementet 22. mars 2013,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Stoltenberg II)*

### 1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Akvakulturloven trådte i kraft 1. januar 2006 og har følgelig vært i kraft i om lag syv år. I lys av dette er det naturlig å gjennomføre en etterkontroll med loven, og departementet foreslår nå flere endringer.

Fiskeri- og kystdepartementet foreslår endringer i lovens miljøkapittel. Flere av endringene har til formål å styrke hjemmelsgrunnlaget for avbøtende tiltak og redusere risikoen ved rømming av oppdrettsfisk. Vi gjør oppmerksom på at sykdom hos akvatiske organismer, herunder lakselus (på villfisk og oppdrettsfisk), forvaltes etter matloven. Departementet har i denne omgang ikke vurdert om det bør gjøres endringer i dette regelverket.

Miljønormen i akvakulturloven § 10 innebærer i dag at akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte. Departementet foreslår å gjøre det tydelig at virksomhetene har plikt til å drive forebyggende arbeid for å unngå uheldige følger for miljøet.

For å muliggjøre et lettere skille mellom rømt oppdrettsfisk og villfisk ved utfisking i elv, og for å kunne spore rømt fisk tilbake til den ansvarlige oppdretter, foreslår departementet at det innføres en hjemmel i loven for å kreve merking av fisk.

Videre foreslår departementet, av pedagogiske grunner, å ta inn en tydelig hjemmel for å innføre krav om bruk av steril fisk.

Fiskeri- og kystdepartementet foreslår å innføre hjemmel for å ta gebyr og avgift for å finansiere miljøovervåking i regi av det offentlige. I første omgang er det aktuelt å innføre en avgift for å finansiere myndighetenes overvåking av innslaget av rømt oppdrettsfisk i et representativt utvalg av lakseelver.

Det er, slik situasjonen er i dag, behov for systematisk å fjerne rømt oppdrettsfisk i vassdrag med for høyt innslag av rømt fisk. Det vil være kostnader knyttet til slik utfisking. Dersom det ikke er mulig å føre ansvaret tilbake til ansvarlig oppdretter, er det etter vårt syn naturlig at havbruksnæringen bærer ansvaret i fellesskap – fremfor at dette dekkes over statsbudsjettet eller av tredjepart (elveeiere m.fl.). Fellesansvaret foreslås nedfelt i en ny bestemmelse, og organiseres gjennom at næringsaktørene plikter å delta i en sammenslutning. Pliktens omfang må begrenses i forhold til hva som er hensiktsmessig ut fra skadeomfanget og risikoen den rømte organismen kan medføre.

Fiskeri- og kystdepartementet foreslår et nytt første ledd i § 12, som innebærer en tydeliggjøring, og dels en skjerpelse, av aktsomhetskravet for vare- og tjenesteprodusenter ved at slike virksomheter skal utføre sine tjenester på en "miljømessig forsvarlig måte".

Det er ulike meninger om hva som er hensiktsmessige og rettfærdige reaksjoner på overtredelse av akvakulturregelverket. Sivilombudsmanen og akvakulturnæringen har satt spørsmålstegn ved om næringens rettssikkerhet er tilstrekkelig ivarettatt. Dette spørsmålet er også tatt opp i Stortinget. Miljøinteressene har på sin side tatt til orde for strengere administrative sanksjoner og straff.

Blant annet på denne bakgrunn nedsatte Fiskeri- og kystdepartementet 17. november 2011 en ekstern ekspertarbeidsgruppe som fikk i oppdrag å vurdere behovet for å komme med forslag til nye regler i akvakulturlovens sanksjonskapittel. Arbeidsgruppen overleverte sin rapport *Administrative sanksjoner, reaksjoner og straff* 26. april 2012. I rapporten er det foretatt en grundig utredning og vurdering av reaksjons- og sanksjonsregler i lys av straffebegrepene i Grunnloven § 96 (som slår fast at straff bare kan ilegges etter dom) og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK), rettspolitiske føringer som har kommet til uttrykk i NOU 2003: 15 fra bot til bedring og Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) om lov om straff, samt Høyesterettspraksis.

Arbeidsgruppens vurderinger danner et viktig grunnlag for Fiskeri- og kystdepartementets forslag til endringer i akvakulturloven kapittel VII. Departementet mener at regler om reaksjoner og sanksjoner i akvakulturloven er hensiktsmessige og nødvendige virkemidler ved overtredelse av akvakulturregelverket. Departementet foreslår at reglene om tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og straff videreføres med visse endringer. Viktige endringer fra dagens rettstilstand er at inndragningselementet i bestemmelsen om overtredelsesgebyr skilles ut i en egen ny bestemmelse om administrativ inndragning. Videre foreslår departementet at overtredelsesgebyr skal forbeholdes foretak og at skyldkravet settes til et arbeidsgiver- og organansvar. Domstolen får full prøvelsesrett av forvaltningens vedtak om inndragning og overtredelsesgebyr. I tillegg foreslår departementet en

regel om samordning mellom sektormyndighetene ved ileggelse av sanksjoner og reaksjoner.

Fiskeri- og kystdepartementet foreslår at det inntas en *presisering* i loven hvor det tydelig fremgår at loven også gjelder akvakulturanlegg og -installasjoner uten produksjon av akvatiske organismer. Bakgrunnen for dette er bl.a. at flere miljøhensyn og arealhensyn gjør seg gjeldende også i slike tilfeller.

Lovforslaget innebærer at myndighetene kan sette krav til at utstyr og programvare som benyttes av akvakulturnæringen skal oppfylle visse funksjonskrav, og at innrapporteringen til myndighetene skal skje elektronisk.

Fiskeridirektoratet har et tett samarbeid med flere andre tilsynsmyndigheter, som for eksempel toll-, skatte-, miljø- og vannressursmyndigheter samt Mattilsynet og politi- og påtalemyndigheter. Inspeksjoner og revisjoner avslører ofte brudd på regelverk som forvaltes av forskjellige sektormyndigheter, og det er da naturlig at tilsynsmyndighetene samarbeider bl.a. gjennom utveksling av informasjon. Departementet foreslår nå at Fiskeridirektoratet får hjemmel til å kunne motta taushetsbelagte opplysninger fra andre relevante tilsynsmyndigheter, slik de kan etter havressursloven.

Søksmålsadgang i tilknytning til forvaltningsavgjørelser er en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti. På den ene siden er det viktig at forvaltningsvedtak kan prøves for domstolene. På den andre siden er det viktig både for forvaltningen og den som er berørt av forvaltningens vedtak, at vedtaket gir en viss forutsigbarhet. Fiskeri- og kystdepartementet foreslår nå at det tas inn en bestemmelse i akvakulturloven som gjør det mulig for at forvaltningen å sette en søksmålsfrist på 6 måneder for vedtak med hjemmel i akvakulturloven.

Departementet foreslår endringer i akvakulturloven §§ 7 og 34. Formålet med lovendringsforslaget er å legge til rette for mulig endring av reglene om fordeling av produksjonskapasitet i havbruksnæringen. Regjeringen ønsker en sterkere forankring av regionale og fordelingsmessige hensyn, ved at det stilles klare og forutsigbare krav til større virksomheter i lakseoppdrettsnæringen.



## 2 Høring

### 2.1 Om høringen

Et forslag til endring av akvakulturloven ble sendt på høring 19. september 2012 med frist for å inngi uttalelse 3. desember 2012. Et separat høringsforslag om endring av akvakulturloven § 7 og § 34 ble sendt på høring 19. desember 2012 med frist for uttalelse 1. februar 2013.

Forslaget av 19. september 2012 ble sendt til 76 høringsinstanser. I tillegg ble høringsbrev, høringsnotat og lovforslag lagt ut på departementets nettsted. Følgende høringsinstanser fikk høringsforslaget til uttalelse:

Finansdepartementet  
Fornyings-, administrasjons- og kirke-  
departementet  
Justis- og beredskapsdepartementet  
Miljøverndepartementet  
Kommunal- og regionaldepartementet  
Nærings- og handelsdepartementet  
Direktoratet for naturforvaltning  
Fiskeridirektoratet  
Havforskningsinstituttet  
Klima- og forurensningsdirektoratet  
Konkurransetilsynet  
Kystverket  
Mattilsynet  
Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømat-  
forskning  
Norges vassdrags- og energidirektorat  
Regjeringsadvokaten  
Riksadvokaten  
Sametinget  
Veterinærinstituttet  
ØKOKRIM  
Fylkeskommunene  
Fylkesmennene  
Kommunenes Sentralforbund  
Bellona  
Brønnbåteiernes Forening  
Finans Norge  
Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening  
LO v/ Fellesforbundet  
Natur og Ungdom  
Nofima  
Norges Bondelag

Norges Fiskarlag  
Norges Jeger- og Fiskerforbund  
Norges Kystfiskarlag  
Norsk institutt for naturforskning  
Norske Lakseelver  
Norske leverandører til havbruksnæringen  
Norske Sjømatbedrifters Landsforening  
Næringslivets Hovedorganisasjon  
WWF

Følgende 37 høringsinstanser har avgitt realitets-  
uttalelse:

Fornyings-, administrasjons- og kirke-  
departementet  
Justis- og beredskapsdepartementet  
Nærings- og handelsdepartementet  
Direktoratet for naturforvaltning  
Fiskeridirektoratet  
Havforskningsinstituttet  
Klima- og forurensningsdirektoratet  
Kystverket  
Mattilsynet  
Norges vassdrags- og energidirektorat  
Politidirektoratet  
Regjeringsadvokaten  
Riksadvokaten  
Veterinærinstituttet  
ØKOKRIM  
Fylkesmannen i Nord-Trøndelag  
Fylkesmannen i Rogaland  
Fylkesmannen i Østfold  
Hordaland fylkeskommune  
Nordland fylkeskommune  
Rogaland fylkeskommune  
Sogn og Fjordane fylkeskommune  
Troms fylkeskommune  
Advokatfirmaet Steenstrup Stordrange  
Europharma  
Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening  
Kyllingstad og Kleveland Advokatfirma DA  
LO v/Fellesforbundet  
Marine Harvest ASA  
Norges Fiskarlag  
Norges Jeger- og Fiskerforbund  
Norsk institutt for naturforskning  
Norske Lakseelver

Norske Sjømatbedrifters Landsforening  
Næringslivets Hovedorganisasjon  
Salmon Group AS  
WWF

Forslaget om endring av akvakulturloven §§ 7 og 34 ble sendt til 30 høringsinstanser. I tillegg ble høringsbrev, høringsnotat og lovforslag lagt ut på departementets nettsted. Følgende høringsinstanser fikk høringsforslaget til uttalelse:

Finansdepartementet  
Fornyings-, administrasjons- og kirke-  
departementet  
Justis- og beredskapsdepartementet  
Kommunal- og regionaldepartementet  
Landbruks- og matdepartementet  
Miljøverndepartementet  
Nærings- og handelsdepartementet  
Utenriksdepartementet  
Fiskeridirektoratet  
Mattilsynet  
Sametinget  
Aust-Agder fylkeskommune  
Finnmark fylkeskommune  
Hordaland fylkeskommune  
Møre og Romsdal fylkeskommune  
Nordland fylkeskommune  
Nord-Trøndelag fylkeskommune  
Rogaland fylkeskommune  
Sogn og Fjordane fylkeskommune  
Sør-Trøndelag fylkeskommune  
Troms fylkeskommune  
Vest-Agder fylkeskommune  
Kommunenes Sentralforbund  
Finans Norge  
Fiskeri- og havbruksnæringsens landsforening  
Innovasjon Norge  
LO v/Fellesforbundet  
NHO  
Norske Sjømatbedrifters Landsforening  
Norsk Industri

Følgende 18 høringsinstanser har avgitt realitetsuttalelse:

Fornyings-, administrasjons- og kirke-  
departementet  
Justis- og beredskapsdepartementet  
Landbruks- og matdepartementet  
Miljøverndepartementet  
Nærings- og handelsdepartementet  
Utenriksdepartementet  
Fiskeridirektoratet  
Finnmark fylkeskommune  
Møre og Romsdal fylkeskommune  
Nordland fylkeskommune

Sogn og Fjordane fylkeskommune  
Troms fylkeskommune  
Fiskeri- og havbruksnæringsens landsforening  
LO  
Norges Fiskarlag  
Norges Kystfiskarlag  
Norske Sjømatbedrifters Landsforening  
Salmon Group AS

## 2.2 Generelle høringsinnspill

*Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD)* viser til Grunnloven, FN's konvensjon om sivile og politiske rettigheter og ILO-konvensjonen som forplikter Norge til å sikre samene reelle muligheter til å utøve sin kultur. Denne forpliktelsen omfatter også samenes materielle kulturgrunnlag, som bl.a. tradisjonelt fiske. For å sikre kulturgrunnlaget påpeker FAD at det er viktig at samenes tradisjonelle fiske kan utøves med tilstrekkelig og stabilt inntjeningsgrunnlag. FAD er positive til lovendringsforslaget, og påpeker at selv om oppdrettsnæringen bidrar til sysselsetting langs kysten, er det også viktig å minimere de negative effektene næringen har på miljøet.

*Nærings- og handelsdepartementet* hadde ikke merknader til lovendringsforslaget.

*Norsk institutt for naturforskning* mener forslagene vil gi en bedre akvakulturlov, men gir ikke nærmere kommentarer til de enkelte lovbestemmelsene. Instituttet har imidlertid en lang rekke forslag til hvordan lovhjemlene bør utnyttes. Også *Havforskningsinstituttet* har slike betraktninger. Med forbehold for Stortingets samtykke til lovendringsforslaget, vil *departementet* ta instituttens innspill med i det videre arbeidet med oppfølging av lovforslaget.

*Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* viser blant annet til viktigheten av at akvakulturloven skal ivareta miljøhensyn. Samtidig må det ikke kreves så inngripende tiltak og endringer at det vil få uheldige og konkurransevridende effekter for næringen. NHO viser videre til at næringen har en egen interesse i å bekjempe lakselus og rømming, og at den har tatt viktige grep, bl.a. gjennom "miljøløftet". NHO viser til at lovendringene vil kunne løses gjennom tettere samarbeid mellom næringen og myndighetene, fremfor innføring av nye tiltak som vil bety en økonomisk belastning av ukjent størrelse for næringen. Ytterligere kunnskapsinnhenting og kartlegging er også nødvendig, for eksempel for innføring av nye avgifter og et felles ansvar for næringen. D e p a r t e m e n t

te t viser til vurderingene som er gjort under de enkelte forslagene til lovendring.

WWF støtter i stor grad forslagene til lovendringer og mener de vil bidra til en mer bærekraftig havbruksnæring. De mener imidlertid at hensynet til vill laksefisk og marint miljø må vektlegges og tydeliggjøres mer i lovforslaget. *Departementet* viser til at endringene i miljøkapitlet utelukkende gjøres for å styrke miljøhensynene.

*Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL)* skriver i sitt høringsbrev at det er mye i departementets forslag som er en styrking og presisering av gjeldende lov. Samtidig er det også mye som etter deres mening ikke bygger opp om at næringen skal videreutvikle seg til en mer bærekraftig matproduserende næring og ha mulighet til å utløse potensialet som ligger i den blå åker. Generelt anfører FHL en skuffelse over at departementet gjennom høringsnotatet, gir uttrykk for at det beste departementet kan bidra med i arbeidet med måloppnåelsen om å bli ”verdens beste” og mest bærekraftige sjømatprodusent er å skjerpe mulighetene for pålegg og straff, og dette uten at kunnskapsgrunnlaget på mange områder er tilstede. FHL har ikke merknader til forslagene til endringer i §§ 2, 12, 20, 24 fjerde ledd, 25a, 26, 28, 31a og 33. *Departementet* mener lovforslagene vil bidra til en mer miljøvennlig og konkurransedyktig næring på sikt. Endringene i reaksjons- og sanksjonskapitlet vil bidra til

mer forutsigbare regler for næringen og mer håndterbare regler for myndighetene. For øvrig minner vi om at departementets arbeid opp mot akvakulturnæringen består av flere elementer enn akvakulturloven.

*Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif)* er positive til at fiskerimyndighetene vil skjerpe havbruksregelverket, at næringen får et tydeligere ansvar og at det legges til rette for at myndighetene kan følge bedre opp med tilsyn. At akvakulturloven i større grad tilpasses hensynet til naturmangfoldet og gjøres mer egnet for å ivareta bestemmelsene i naturmangfoldloven er også positivt. Klif mener at forslaget mangler en vurdering av forholdet til andre lover, bl.a. forurensningsloven, og påpeker i denne sammenheng at forurensningsmyndighetene har en plikt til å følge opp akvakulturvirksomhet på lik linje med annen type industrivirksomhet. Problemstillinger knyttet til grensesnittet mot andre lover må derfor omtales i proposisjonen til Stortinget. *Departementet* viser til at forholdet til forurensningsloven er redegjort for i Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) om lov om akvakultur. *Departementet* mener forslagene til endringer i akvakulturloven ikke endrer det forholdet mellom lovene som er beskrevet i Ot.prp. nr. 61 (2004-2005).

Øvrige innspill i høringsrunden vil bli gjennomgått i forbindelse med det enkelte lovendringsforslaget.

### 3 Bakgrunn for lovforslaget

Havbruksnæringen er i dag en av Norges største eksportnæring. I 2011 eksporterte næringen laks, regnbueørret og annen oppdrettsfisk for ca. 31 mrd. kroner. Eksporten av sjømat fra oppdrett passerte de tradisjonelle fiskeriene i verdi i 2006, og i 2011 utgjorde oppdrettsfisk 58,5 prosent av verdien av den totale sjømateksporten. Den økte produksjonen bidrar til viktige inntekter for Norge og arbeidsplasser og verdiskaping i distriktene. Det er antatt at havbruksnæringen i 2010 genererte over 21 000 arbeidsplasser i Norge, hvorav 4600 direkte.

Formålet med akvakulturloven er å fremme havbruksnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten, jf. loven § 1. Ved utarbeidelsen av akvakulturloven hadde Fiskeri- og kystdepartementet tatt utgangspunkt i fire særlige fokusområder, hvorav ett av områdene var *”miljø – tidsriktig og helhetlig miljøregime”*. På havbruksområdet, som på flere andre områder, henger miljøspørsmål, næringsutvikling og distriktsutvikling tett sammen. Miljømessig bærekraft er en forutsetning for langsiktig utvikling og vekst i havbruksnæringen. Med loven ble det på denne bakgrunn introdusert et eget miljøkapittel med et vidt handlingsrom for myndighetene til å fastsette bestemmelser for å ivareta en miljømessig bærekraftig akvakulturnæring.

I likhet med all annen matproduksjon har også havbruksvirksomhet miljøkonsekvenser, og oppmerksomheten knyttet til akvakulturnæringens påvirkning på miljøet har økt i de senere år – også etter ikrafttreidelsen av akvakulturloven. Sammen med lakselus, som reguleres gjennom matloven, er rømming havbruksnæringens største miljøutfordring. Nivået av rømt oppdrettsfisk i norske lakseelver har vært stabilt siden begynnelsen av 2000-tallet, til tross for en betydelig produksjons-

økning. Dette viser at tiltak som strenge krav til innretninger og utstyr, og kontinuerlig søkelys på rømmingssikkerhet gir resultater. Flere forskningsmiljøer har likevel gjennom flere år varslet at andelen rømt oppdrettslaks i elvene er for høyt og at den genetiske påvirkningen på våre ville laksebestander i flere elver er uakseptabel.

Denne lovproposisjonen tar særlig sikte på å styrke virkemidlene i loven for å ivareta hensynet til miljøet. Det er en nær sammenheng mellom virkemidler, tiltak og tilsyn. Lovproposisjonen inneholder derfor flere elementer som skal bidra til å styrke tilsynsmyndigheten og gjøre den bedre i stand til å ivareta hensynene i loven.

Akvakulturloven ga myndighetene mulighet til å forfølge lovbrudd med overtredelsesgebyr. Forvaltningens praksis, men også lovhjemmelen i seg selv, har vært kritisert av domstolen, havbruksnæringen, Sivilombudsmannen og på Stortinget. Departementet foreslår derfor en rekke endringer som skal bidra til styrke lovens sanksjons- og reaksjonskapittel.

I juli 2012 mottok Fiskeri- og kystdepartementet åpningsbrev fra EFTA Sureveillance Authority (ESA). ESA mener at forskrift om kontroll med eiermessige endringer i selskap mv. som innehar tillatelse til oppdrett av matfisk av laks og ørret i sjø, er innrettet slik at den er i strid med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Staten har opprettholdt sitt prinsipielle syn i forhold til EØS-avtalen, og har en pågående dialog med ESA. Regjeringen har likevel kommet til at det er ønskelig å endre regelverket, og i den forbindelse styrke verdiskapingen i distriktene ved å stille klarere krav til selskapene. Departementet foreslår derfor å endre akvakulturloven slik at det kan legges til rette for å endre regelverket i ønsket retning.

## 4 Endringer i lovens kapittel III Miljøhensyn

### 4.1 § 10 Miljønorm

#### 4.1.1 Gjeldende rett

Akvakulturloven § 10 inneholder en miljønorm som gir uttrykk for at akvakulturvirksomheten skal drives forsvarlig i alle stadier for å unngå at miljøet påføres uakseptabel skade. Bestemmelsen hjemler en rekke krav nedfelt i ulike forskrifter.

Bestemmelsen angir en rettslig standard og er en generell materiell bestemmelse som gir adgang til å gi nærmere bestemmelser for å sikre en miljømessig forsvarlig produksjon, samt gripe inn mot ethvert tilfelle hvor produksjonen ikke er miljømessig forsvarlig, jf. Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) side 64. Hva som er akseptabel påvirkning setter med andre ord også grensen for hvilken virksomhet som er lovlig. I dette ligger også at myndighetene aksepterer at akvakultur har en påvirkning på miljøet, som all annen matproduksjon.

I praksis har det vist seg utfordrende for påtalemyndigheten å vinne frem i domstolen med hendelser der det foreligger brudd på regler som skal sikre en miljømessig forsvarlig drift, men der det er uklart om bruddet faktisk har medført en uakseptabel skade på miljøet. I straffesaker, og ved illeggelse av administrative sanksjoner, vil kravet til lovhjemmelen være sterkt og argumentet har vært at dersom det ikke faktisk foreligger en skade, er heller ikke miljønormen brutt. Departementet viser i den forbindelse til Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) side 64, der det fremgår at "Kravet til forsvarlighet setter grensen for akseptert påvirkning ved skadelige konsekvenser. Sannsynligheten for at skade kan oppstå og størrelsen på eventuell skade må vurderes. Skader i forhold til sentrale miljømål vil for eksempel ikke tillates."

#### 4.1.2 Høringsforslaget

Miljønormen i akvakulturloven § 10 innebærer i dag at akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte. Departementet foreslår et nytt ledd som tydeliggjør at virksomhetene har plikt til å drive forebyggende

arbeid for å unngå uheldige følger for miljøet. Plikten er oppfylt dersom driften er i samsvar med akvakulturtillatelsen, loven og forskrifter i medhold av loven.

#### 4.1.3 Høringsinstansenes syn

*Fiskeridirektoratet* mener at det er hensiktsmessig at prinsippet om at næringens forebyggende arbeid som i sum er dekket gjennom pliktene i akvakulturtillatelsen er hensiktsmessig slik det fremgår i forslaget. Det er imidlertid uklart hva som ligger i formuleringen "så langt som mulig", jf. første ledd, og direktoratet mener det er usikkert om dette er en hensiktsmessig formulering, eller om den er egnet til å presisere pliktens omfang. Fiskeridirektoratet mener at det ikke er behov for presiseringen i § 10 annet ledd annet punktum, fordi bestemmelsen ikke har et reelt eller selvstendig innhold. De foreslår derfor at setningen strykes, og foreslår følgende ordlyd i fjerde ledd: "Departementet kan i enkeltvedtak eller forskrift gi nærmere bestemmelser for å sikre miljømessig forsvarlig akvakultur, herunder stille krav til forebyggende tiltak, krav om merking av akvatiske organismer og krav om bruk av organismer som ikke kan formere seg, samt regulere bruk av fremmede organismer."

*Mattilsynet* mener at forslaget til nytt annet ledd ikke tilfører bestemmelsen noe nytt. Den viktigste årsaken til dette er etter Mattilsynets vurdering at § 10 annet ledd annet punktum ("Plikten anses som oppfylt dersom virksomheten ...") ikke inneholder en rettsregel, men en veiledning til tolkning av annet ledd. Endringen gir ikke en meningsfull oppklaring, ettersom mange av pliktene i lov og forskrift er funksjonsbaserte slik at tolkning og skjønn uansett må brukes. Mattilsynet foreslår at endringen strykes. Videre påpekes det at dersom første ledd slås sammen med første setning i annet ledd, vil bestemmelsen virke som funksjonskrav for mer detaljerte forskrifter, som kan fastsettes med hjemmel i bestemmelsen.

*Veterinærinstituttet* mener § 10 bør ha en ordlyd som mer generelt hjemler tiltak for å fore-

bygge, overvåke og bøte på mulige fremtidige miljøeffekter.

*Havforskningsinstituttet (HI)* ser behovet for et klarere grunnlag for forebyggende tiltak for å sikre miljømessig forsvarlig akvakultur, som for eksempel kan omfatte tiltak for å redusere utslipp av parasitter og andre smittestoff, redusere mulighetene for rømming, bruk av steril fisk, samt tiltak for å begrense utslipp av spillfôr, legemidler og kjemikalier. Videre mener de det eventuelt også kan stilles krav til alternativ teknologi i særlige sårbare områder eller ved særlige forhold. HI mener også det er viktig å ha hjemmel til flytting av oppdrettsanlegg, dersom anlegget har en uakseptabel påvirkning på miljøet.

*Klima- og forurensningsdirektoratet* støtter FKDs vurdering om behovet for endring av bestemmelsen, slik at elementene i miljønormen blir klarere og tydeligere. Direktoratet påpeker imidlertid at det må fastsettes omfattende krav.

*Direktoratet for naturforvaltning* anser det som tilfredsstillende at Fiskeri- og kystdepartementet mener at det bør være unødvendig at påtalemyndigheten må godtgjøre utover enhver rimelig tvil at det har skjedd skade på miljøet i hvert enkelt tilfelle. Direktoratet støtter endringen som er foreslått, som gir en tydeligere plikt til forebyggende arbeid.

*ØKOKRIM og Politidirektoratet* mener at miljønormen i § 10 er viktig ved den strafferettslige håndhevelsen av miljø sikkerheten (og rømmings sikkerheten) i akvakulturloven. Slik ØKOKRIM ser det, inneholder den gjeldende bestemmelsen et faredelikt, og forslaget til endring medfører derfor en svekkelse av miljønormen. Departementets utsagn på s. 10 i høringsbrevet og forslaget til endring kan tolkes som at uforsvarlig drift som skaper fare for rømming er akseptabel, så lenge rømming faktisk ikke skjer. Forslaget til nytt annet ledd første punktum bidrar også til å svekke miljønormen, som igjen kan medføre en betydelig svekkelse av muligheten til å straffeforfølge miljømessig uforsvarlig drift.

Annent ledd annet punktum er også etter ØKOKRIMs syn unødvendig, og de viser til at det allerede i kravet til forsvarlighet ligger at drift som skjer i henhold til nevnte plikter ikke rammes. I tilfeller hvor en plikt formelt sett er på plass (for eksempel plikt til å ha internkontrollsystem), men hvor det er svikt i gjennomføring og etterlevelse av systemet, bør det være mulighet til å sanksjonere.

*Fylkesmannen i Rogaland* mener at forslaget til § 10 bør endres slik at "fare for uakseptabel skade på miljøet er tilstrekkelig, jf. §§ 8 og 9 i natur-

mangfoldloven", og foreslår følgende ordlyd: "Akvakulturvirksomhet skal ikke medføre uakseptabel skade på miljøet eller utgjøre fare for uakseptabel skade på miljøet".

*Nordland fylkeskommune* støtter forslaget.

*Sogn og Fjordane fylkeskommune* ønsker å beholde nåværende lovtekst.

*Norges Jeger- og Fiskerforbund* støtter innføring av et nytt annet ledd i § 10.

*Norske Lakseelver* støtter prinsippet som foreslås i § 10, men mener at ordlyden i endringsforslaget gir uttrykk for uheldig sirkelargumentasjon.

*Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening* er enig i at forebyggende arbeid er viktig, men mener plikten må stå i forhold til hva som kan oppnås ved forebyggende tiltak, samt konsekvensene og kostnadene ved arbeidet. FHL er imidlertid enig i at kravet om å drive forebyggende arbeid kan komme tydeligere frem i lovteksten, og foreslår en annen ordlyd: "Innehaver av tillatelse skal gjennom forebyggende arbeid gjøre tiltak for å sikre at akvakultur kan etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte."

*Salmon Group* mener at forslaget til endringer i annet ledd medfører at loven blir hevet over kravet til en kunnskapsbasert forvaltning, og gir lov håndhever et for stort spillerom for å reagere mot påvirkning uten at skadelige effekter er påvist.

#### 4.1.4 Departementets vurdering

Departementets formål med forslaget til endring av § 10 er å styrke og presisere miljønormen på områder der overtredelsene ikke har skade på miljøet som konsekvens. Departementet ønsker å tydeliggjøre elementene i miljønormen, slik at disse fremkommer klart:

- Innehaver av akvakultur tillatelse har plikt til å redusere risikoen for at virksomheten får uakseptable følger for miljøet, bl.a. gjennom forebyggende arbeid.
- Akvakulturvirksomheten skal ikke medføre uakseptable skader på miljøet.

Selv om begge elementene er til stede i dagens miljønorm, kommer det ikke tydelig nok frem at det første elementet er selvstendig, slik at det ikke er nødvendig at det har eller vil oppstå skade på miljøet for at miljønormen er brutt. Departementet har lagt merke til at et flertall av høringsinstansene mener det kan være formålstjenlig å presisere plikten til å drive forebyggende arbeid. Enkelte av høringsinstansene mener imidlertid den foreslåtte lovteksten ikke bringer noe nytt og

at teksten innebærer en sirkelargumentasjon. Departementet har vanskelig for å se at vårt høringsbrev og forslaget til endring kan tolkes som at uforsvarlig drift som skaper fare for rømming er akseptabelt, så lenge rømming faktisk ikke skjer, slik ØKOKRIM skriver. Departementets høringsforslag presiserte imidlertid at akvakultur i seg selv gir en viss fare for uønskede miljøkonsekvenser og at det derfor ikke er slik at enhver fare kan unngås, men at risikoen kan reduseres. Forslagets formål var å klargjøre innholdet i eksisterende miljønorm, og presisere at normen reelt omfatter uforsvarlig drift – og at slik drift kan sanksjoneres. Ut fra høringsinstansenes tilbakemelding er det likevel tydelig for departementet at lovteksten bør endres noe.

Departementet foreslår å slette forslaget til annet ledd, men beholde presiseringen som er gjort i fjerde ledd, om at departementet kan stille krav til forebyggende arbeid. Presiseringen gjør det klart at forebyggende arbeid er en selvstendig plikt som følger av miljønormen og at departementet gjennom forskrifter kan gi nærmere bestemmelser om slikt arbeid. Brudd på plikter om forebyggende arbeid medfører ikke nødvendigvis skade på naturen, men driften kan likevel være uforsvarlig og i strid med miljønormen. I slike tilfeller kan overtrederen bli møtt med sanksjoner mv. etter kap. 7 i akvakulturloven.

Departementet foreslår også enkelte andre endringer i akvakulturloven § 10, disse blir omtalt under punkt 4.4.2 og 4.4.3.

#### 4.1.5 Departementets forslag

Departementet foreslår at § 10 annet ledd skal lyde:

”Departementet kan i enkeltvedtak eller forskrift gi nærmere bestemmelser for å sikre miljømessig forsvarlig akvakultur, herunder *stille krav til forebyggende tiltak...*”

## 4.2 Endringer i bestemmelsen om miljøovervåking

### 4.2.1 Gjeldende rett

Paragraf 11 i akvakulturloven gir departementet hjemmel til i enkeltvedtak og forskrifter å kreve at den som har eller søker om akvakulturtilatelse skal foreta nødvendige miljøundersøkelser og dokumentere miljøtilstanden på lokaliteten ved etablering, drift og avvikling av akvakultur. Det fremgår av Ot. prp. nr. 61 (2004-2005) side 65 at

begrepet miljøundersøkelser innbefatter ”undersøkelser til kartlegging av blant annet forurensningsfare og økologiske effekter, herunder biologisk mangfold.”

### 4.2.2 Høringsforslaget

En akvakulturvirksomhet kan ha et influensområde som strekker seg relativt langt utenfor lokaliteten virksomheten drives på, eksempelvis potensiell genetisk påvirkning ved en ev. rømming. Departementet foreslo derfor å endre § 11 første ledd slik at den som har eller søker om akvakulturtilatelse kan pålegges å foreta eller bekoste nødvendige miljøundersøkelser *innenfor lokalitets influensområde*. Med influensområdet forstås områder som påvirkes av akvakulturvirksomheten, ved for eksempel utslipp, rømt oppdrettsfisk m.v.

Overvåking av innslaget av rømt oppdrettsfisk i elv, gjøres i dag dels av det offentlige og dels av private, blant annet elveeierlag. I tillegg benyttes innrapporteringer fra sportsfiskere. Etter departementets syn bør ikke kostnadene ved overvåking av rømt oppdrettsfisk i utgangspunktet hvile på private som ikke har mulighet til å påvirke omfanget av rømte organismer. Akvakulturloven åpner imidlertid ikke opp for å føre kostnadene over på kilden for miljøpåvirkningen (havbruksnæringen). Fiskeri- og kystdepartementet foreslo derfor å innføre hjemmel for å ta gebyr og avgift for å finansiere miljøovervåking i regi av det offentlige. I første omgang er det aktuelt å innføre en avgift for å finansiere myndighetenes overvåking av innslaget av rømt oppdrettsfisk i et representativt utvalg av lakseelver.

### 4.2.3 Høringsinstansenes syn

*Fiskeridirektoratet* er enig i at det er et behov for de utvidelser av akvakulturinnhavers ansvar for miljøovervåking som følger av endringsforslaget til § 11. De mener imidlertid at det er uklart hva som ligger i uttrykket resipientområde, noe som gir et vanskelig utgangspunkt for avgrensning av akvakulturinnhavers plikt. Fiskeridirektoratet viser til at det er brukt uttrykket ”resipientområde” i lovendringsforslaget og ”influensområde” i forskriftsforslaget, men mener at uttrykket ”influensområde” er best egnet. Uttrykket bør imidlertid presiseres i bestemmelsen. Følgende formulering foreslås:

”Departementet kan i enkeltvedtak eller forskrift kreve at den som har, eller søker om,

akvakulturtillatelse skal foreta eller bekoste nødvendige miljøundersøkelser og miljøovervåking for å dokumentere utstrekning og miljøtilstanden innenfor lokalitetens influensområde ved etablering, drift og avvikling av akvakultur. Influensområde omfatter sjø- eller landområder som påvirkes av utslipp m.v. fra akvakulturvirksomheten”.

*Mattilsynet* støtter forslaget, men setter spørsmålsteget ved om det er nødvendig at det skal åpnes for å gi hjemmel for enkeltvedtak. *Mattilsynet* mener også uttrykket ”influensområde” er mer dekkende enn ”resipientområde”.

*Havforskningsinstituttet* mener det er behov for økt miljøovervåking og dokumentasjon av miljøpåvirkning på både lokalt og regionalt nivå, og stiller seg positive til at det kan pålegges gebyr og avgift for gjennomføring av miljøovervåking og -undersøkelser i regi av det offentlige.

*Direktoratet for naturforvaltning* støtter forslaget om miljøundersøkelser, og viser til at paragrafen nå tydeligere er knyttet til hvem som skal bekoste undersøkelsene, i tråd med naturmangfoldloven § 11. Bestemmelsen kan, etter direktoratets oppfatning, bli et nyttig redskap for videre arbeid med overvåking av tilstand, utvikling og tålegrenser. De viser samtidig til at det bør settes krav om godkjenning til de som skal utføre overvåkingen.

*Fylkesmannen i Rogaland* savner en utdyping av hva Fiskeri- og kystdepartementet konkret mener med miljøovervåking og hvordan dette eventuelt vil overlappes med den miljøovervåkingen som pålegges i henhold til forurensningsloven. Fylkesmannen viser bl.a. også til at det ikke er mulig å definere et avgrenset influensområde til et gitt anlegg. Influensområdets avgrensning vil være avhengig av den enkelte påvirkningstype. Direkte og indirekte virkninger av oppdrett på viltlevende bestander av marine arter eller anadrom laksefisk vil eksempelvis ikke kunne avgrenses til et gitt antall km fra anlegget.

Fylkesmannen savner også en klarere redegjørelse for avgrensningen av roller og ansvarsforhold mellom akvakulturloven og forurensningsloven i akvakultursaker, og det påpekes at de foreslåtte endringene kan bidra til økt overlapp mellom de to lovene og ulike sektormyndigheter.

*Hordaland fylkeskommune* støtter ikke forslaget da det ikke er spesifikt nok hva avgiften skal brukes til. Fylkeskommunen mener videre at dersom det blir innført en avgift må den ”bli sams for alle aktørane – her må ein ta omsyn til stor og liten aktør.”

*Nordland fylkeskommune*, *WWF* og *Norske Lakseelver* støtter forslaget.

*Sogn og Fjordane fylkeskommune* fraråder å innføre hjemmel for avgift og gebyr.

*Troms fylkeskommune* mener det er positivt at det åpnes for utvidede muligheter for forundersøkelse av miljøtilstanden på omsøkte lokaliteter.

*Fellesforbundet* støtter prinsippet om at næringen skal kunne ilegges en avgift for miljøovervåking, men viser til at det ikke må påføre næringen for store kostnader. Hjemmelen må heller ikke anvendes til å pålegge næringen avgifter for offentlige undersøkelser av påberopt miljøpåvirkning over hele landet – uavhengig av om det er en sannsynlig sammenheng mellom den som blir avgiftspliktig og den påståtte miljøskaden. Det er etter forbundets syn ikke riktig å pålegge næringen å betale for en generell overvåking.

*Norges Jeger- og Fiskerforbund* støtter forslaget, og viser til at det er positivt at det åpnes for avgift for overvåking av innslaget av rømt oppdrettslaks i et representativt antall elver.

*Norges Fiskarlag* setter spørsmålsteget ved om ikke forslaget innebærer en risiko for utgifter som går ut over det man finner som naturlig og nødvendig.

*Europharma* mener forslaget i § 11 om miljøovervåking er problematisk, og mener bruken av begrepet ”influensområde” åpner for vid tolkning. *Europharma* kan ikke støtte forslaget til § 11.

*Marine Harvest* støtter forslaget, så fremt det er snakk om formålstjenlige prosjekter, og utgiftene fordeles forholdsmessig mellom næringsaktørene.

*Norske Sjømatbedrifters Landsforening (NSL)* er positiv til fellesskapsløsninger, men mener næringen allerede i dag betaler nok avgifter. Dersom forslaget gjennomføres forventer *NSL* at avgiftene reduseres tilsvarende på andre områder. Videre mener *NSL* det kan være vanskelig å avgjøre hva som er en lokalitets ”influensområde”.

*Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL)* går mot forslaget til endring av lovens § 11. *FHL* frykter at bestemmelsen kan brukes til å avgiftsbelegge næringen for offentlige undersøkelser av påberopt miljøvirkning over hele landet, uavhengig av om det er noen sammenheng mellom den avgiftspliktige og den påståtte miljøskaden. *FHL* finner det også svært vanskelig å følge departementets resonnering når departementet, med bl.a. henvisning til prinsippet i naturmangfoldloven § 11, konkluderer med at det ikke er formålstjenlig å pålegge havbruksnæringen å gjennomføre mer generell miljøovervåking, men mener det er naturlig at næringen hovedsakelig



bekoster nødvendige miljøundersøkelser. *FHL* mener bestemmelsens ordlyd gir risiko for at det "vil kunne iverksettes kostnadskrevenne tiltak som ikke står i forhold til det som oppnås ved tiltaket, og som ikke står i forhold til de reelle miljømessige konsekvensene av havbruksnæringens aktivitet."

*Salmon Group* mener det er lite målrettet å påføre oppdrettsnæringen kostnadene for miljøovervåking, når det er en rekke faktorer som bidrar til påvirkning av miljøet. Sammenslutningen frykter blant annet at hjemmelen til å pålegge avgift for miljøovervåking kan bli en for romslig kilde til å finansiere oppgaver som burde dekkes av storsamfunnet.

*Kyllingstad Kleveland advokatfirma* mener forslaget pålegger næringen en uklar og potensielt omfattende økonomisk forpliktelse.

#### 4.2.4 Departementets vurdering

##### *Miljøovervåking innenfor influensområdet til lokaliteten*

Etter departementets syn er nåværende ordlyd i akvakulturloven § 11 noe uheldig. Det fremgår av første ledd at kravet om miljøundersøkelser gjelder "på lokaliteten". En akvakulturvirksomhet kan imidlertid ha et influensområde som strekker seg relativt langt utenfor lokaliteten virksomheten drives på, eksempelvis potensiell genetisk påvirkning ved en eventuell rømming. Etter departementets syn er det derfor lite dekkende når bestemmelsen er innskrenket til undersøkelser "på lokaliteten". At bestemmelsen er innskrenket slik harmonerer også dårlig med omtalen av bestemmelsen i Ot.prp. nr. 61 (2004-2005), hvor miljøundersøkelser er definert som "undersøkelser til kartlegging av blant annet forurensningsfare og økologiske effekter, herunder biologisk mangfold."

Departementet foreslår etter dette å endre § 11 første ledd slik at den som har eller søker om akvakulturtilatelse kan pålegges å foreta eller bekoste nødvendige miljøundersøkelser *innenfor lokalitetens influensområde*. Med influensområde forstås områder som påvirkes av utslipp, rømt oppdrettsfisk m.v. fra akvakulturvirksomheten. Formålet med bestemmelsen er at man på bakgrunn av miljøundersøkelser og dokumentering av miljøtilstanden innenfor influensområdet kan sikre miljøovervåking av akvakulturproduksjon.

Det virker å være bred enighet blant høringsinstansene om at oppdrettsvirksomhet kan

påvirke miljøet også utenfor det geografisk fastsatte området som utgjør lokaliteten. Flere høringsinstanser har imidlertid stilt spørsmål ved om bruken av uttrykket "lokalitetens influensområde" gir tilstrekkelig veiledning til å avgrense i hvilket omfang det kan kreves undersøkelser. Dette skyldes at det kan være vanskelig å avgjøre hva som reelt utgjør influensområdet.

Departementet er klar over at det kan være usikkert hvilken utstrekning et influensområde kan ha, og på hvilke områder akvakulturvirksomheten kan påvirke det omkringliggende miljøet. Dette gjelder særlig før virksomheten er etablert. Departementet mener at uttrykket "influensområdet" likevel er det som er best egnet for å illustrere at pliktene til miljøundersøkelser kan gjelde utover selve lokaliteten. At det er usikkert hvor omfattende et influensområde kan være, forsterker imidlertid etter vårt syn behovet for å kunne påby utvidede undersøkelser, slik at anleggets miljøpåvirkning i større grad kan bli klarlagt, se forslaget til annet ledd.

##### *Avgift for overvåking*

*Havbruksnæringens organisasjoner (FHL og NSL), Hordaland fylkeskommune og Sogn og Fjordane fylkeskommune* er negative til innføring av hjemmel for å ilegge avgift for overvåking i regi av det offentlige. For øvrig virker høringsinstansene positive til forslaget.

Departementet mener det er riktig at næringen bidrar med midler for å finansiere overvåking som er nødvendig for å føre en forsvarlig forvaltning av næringen. I første omgang vil det være aktuelt å overvåke innslaget av rømt oppdrettsfisk i utvalgte elver. Overvåkingen må sees i sammenheng med arbeidet med å utvikle indikatorer for akseptabel miljøpåvirkning. Kostnadene til slik overvåking er av Havforskningsinstituttet anslått å koste mellom 30-36 mill. kroner i året. Dette utgjør omkring 3,5 øre per kg produsert laksefisk med en produksjon på 1 million tonn i året. Departementet kan vanskelig se at dette er en urimelig kostnad for havbruksnæringen å bære. Ulempen for næringen veies uansett opp av allmennhetens interesse i en bærekraftig forvaltning av ville laksebestander. Dersom andre former for overvåking skal betales gjennom avgift eller gebyr innkrevet fra havbruksnæringen, vil dette gjennom alminnelig høringsprosess, jf. utredningsinstruksen.

Havforskningsinstituttet og Veterinærinstituttet har med bidrag fra bl.a. Norsk institutt for naturforskning (NINA) utarbeidet forslag til

metoder for å overvåke og måle miljøpåvirkning fra lakselus og rømminger. Fiskeri- og kystdepartementet arbeider med å følge opp forslagene, slik at de kan brukes i forvaltningen av havbruksnæringen. Arbeidet skjer også i samarbeid med Miljøverndepartementet, fordi det vil være formålstjenlig at havbruksforvaltningen og villaksforvaltningen legger samme prinsipper og metoder til grunn ved kartlegging av forekomst og konsekvenser av rømming.

FHL har reagert på at departementet generelt mener det ikke er formålstjenlig å pålegge havbruksnæringen å gjennomføre mer generell overvåking som skal benyttes i havbruksforvaltningen, men naturlig at det er havbruksnæringen som hovedsakelig *bekoster* nødvendige miljøundersøkelser. Departementets syn bygger på at resultatene av overvåkingen bør ha størst mulig troverdighet. I den grad det ikke foreligger mer standardiserte undersøkelser (som eksempelvis miljøundersøkelser som NS 9410), mener vi dette normalt sikres best ved at overvåking som brukes i forvaltningen av havbruksnæringen ikke gjennomføres av aktører som har bindinger til eller blir betalt direkte av næringsaktørene.

#### 4.2.5 Departementets forslag

Departementet foreslår at § 11 skal lyde:

##### § 11. Miljøovervåking

Departementet kan i enkeltvedtak eller forskrift kreve at den som har eller søker om akvakulturtilatelse skal foreta *eller bekoste* nødvendige miljøundersøkelser for å dokumentere miljøtilstanden *innenfor lokalitetens influensområde* ved etablering, drift og avvikling av akvakultur.

*Miljøundersøkelser etter denne bestemmelsen kan blant annet omfatte undersøkelser for å klarlegge om og hvordan akvakulturvirksomheten forårsaker, har forårsaket eller kan forårsake påvirkning på miljøet.*

*Departementet kan gi forskrift om gebyr og avgift for gjennomføring av miljøundersøkelser i regi av det offentlige. Skyldig gebyr og avgift er tvangsgrunnlag for utlegg.*

### 4.3 Krav til vare- og tjenesteprodusenter

#### 4.3.1 Gjeldende rett

Akvakulturloven § 12 regulerer at innretninger og utstyr som nyttes i aktiviteter omfattet av loven

skal være forsvarlig utformet, ha forsvarlige egenskaper og brukes med nødvendig aktsomhet. Bestemmelsen gjelder for aktiviteter omfattet av akvakulturloven og setter krav til både innretninger og utstyr som anvendes i selve akvakulturproduksjonen og til innretninger og utstyr som anvendes i vare- og tjenesteproduksjon til akvakultur, jf. § 2 annet ledd. Eksempel på dette siste kan være brønnbåt- og dykkertjenester.

Av særlig interesse i denne sammenhengen er fartøy som betjener næringen (fôrbåter, brønnbåter, ensilasjebåter mv.). Disse fartøyene foretar en rekke aktiviteter knyttet til akvakultur, som kan få konsekvenser for sentrale miljømål, som risiko for rømming. Eksempler på dette er fôrbåter som regelmessig ankommer anleggene og ensilasjefartøy som henter og pumper levende fisk om bord i båten, og avliver og ensilerer den om bord. I slike operasjoner kan navigeringen av båten i nærheten av anlegget og håndteringen og bruken av pumpeutstyr medføre risiko for rømming. Tilsvarende vil gjelde ved anløp av brønnbåter for henting av fisk til slakting eller andre oppdrag ved anlegget.

Det er derfor nødvendig å kunne ansvarliggjøre slik bruk av utstyr gjennom forskrift for å sikre hensynet til en miljømessig forsvarlig drift av akvakulturanlegg, noe som akvakulturloven hjemler allerede i dag. Det er imidlertid klart at tjenesteleverandører som leverer ikke-materielle tjenester ikke er omfattet av *aktsomhetskravet* i bestemmelsen, jf. henvisningen i aktsomhetskravet til "innretninger og utstyr".

Slakterier er å regne som en tjenesteleverandør til akvakulturnæringen og er omfattet av § 12. Det innebærer at innretninger og utstyr som benyttes i forbindelse med slakt skal anvendes med aktsomhet. Dette gjelder blant annet slaktermerder. Slakterier som tar i mot fisk direkte fra brønnbåt er i dag likevel ikke omfattet av plikt til rømmingssikringstiltak eller rømmingsforebyggende rutiner.

#### 4.3.2 Høringsforslaget

Departementet mener det er uheldig at § 12 ikke dekker tjenesteleverandører som ikke leverer materielle tjenester. Det innebærer blant annet at akkrediterte organ som godkjenner anleggskonstruksjoner mv. etter forskrift om krav til teknisk standard for flytende oppdrettsanlegg (NYTEK) ikke omfattes av aktsomhetskravet i bestemmelsen. Akkrediterte organer leverer produkter til næringen som vil kunne være avgjørende for anleggenes rømmingssikkerhet, og de bør kunne

ansvarliggjøres i forhold til aktsomhetsnormen når disse aktivitetene utføres.

Departementet foreslo derfor å endre § 12 slik at vare- og tjenesteprodusenter blir underlagt et aktsomhetskrav uavhengig av hvilken form for tjeneste selskapet leverer. Departementet foreslo at dette gjøres ved å innta et nytt første ledd som særlig legger vekt på vare- og tjenesteprodusentenes plikt til å opptre *forsvarlig*. Den foreslåtte endringen vil også tydeliggjøre at det foreligger plikter etter loven for vare- og tjenesteprodusenter, og skjerpe kravene til aktsomhet. Fiskeri- og kystdepartementet gjør det med dette klart at vare- og tjenesteprodusenter vil kunne underlegges krav om systematiske kontrolltiltak etter § 23 og opplysnings- og rapporteringsplikt etter § 24, jf. akvakulturloven § 2 som bestemmer at lovens kapittel VI-VIII også gjelder for vare- og tjenesteprodusenter.

#### 4.3.3 Høringsinstansens syn

*Justis- og beredskapsdepartementet* ber departementet vurdere behovet for en mer presist utformet forskriftshjemmel i § 12 første ledd.

*Mattilsynet* er enig i endringsforslaget, men stiller spørsmål ved om det er behov for enkeltvedtakshjemmel. Videre bør bestemmelsene eller forarbeidene til bestemmelsene være tydeligere på hvilke hensyn som skal ivaretas, slik at det ikke oppstår uklarheter i forhold til andre lover, som for eksempel matloven.

Utover disse er det ingen instanser som har gitt spesielle kommentarer til forslaget, de fleste støtter det og ingen instanser er mot forslaget.

#### 4.3.4 Departementets vurdering

Departementet ser at den foreslåtte hjemmelen til forskrift i første ledd er vid. Departementet foreslår derfor å presisere hjemmelen noe, slik at den dekker formålet med forslaget til første ledd; å sikre at vare- og tjenesteprodusenter utfører sine tjenester på en forsvarlig måte. Forsvarlighetskravet er ment å dekke forhold som sentrale formål akvakulturloven skal ivareta, for vare- og tjenesteleverandører er dette miljøhensynet. Departementet mener derfor det er riktig å avgrense forsvarlighetskravet til å gjelde "miljømessig forsvarlig".

Departementet ser at det er lite hensiktsmessig å fatte enkeltvedtak med hjemmel i bestemmelsens første ledd, og departementet viderefører derfor ikke denne delen av forslaget. Forholdet til matloven er nærmere beskrevet i

Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) om lov om akvakultur, og departementet går ikke nærmere inn på dette her.

For øvrig viser departementet til omtalen ovenfor i pkt. 4.3.2.

#### 4.3.5 Departementets forslag

Fiskeri- og kystdepartementet foreslår at det innføres et nytt første ledd i akvakulturloven § 12 der det presiseres at vare- og tjenesteprodusenter skal utføre sine tjenester på en *forsvarlig måte*. Forslaget lyder:

*"Vare- og tjenesteprodusenter til akvakultur-næringen skal utføre sine oppdrag og tjenester på en miljømessig forsvarlig måte. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser for å sikre forsvarlig gjennomføring av aktiviteter utført av vare- og tjenesteprodusenter."*

### 4.4 Tiltak mot rømming

#### 4.4.1 Utfisking av rømt oppdrettsfisk

##### 4.4.1.1 Gjeldende rett

Rømt oppdrettsfisk kan påvirke villaksens genmateriale og naturlige produksjonskapasitet. Nyere kunnskap tyder på at omfanget av negative effekter kan variere mellom villaksbestander også ved samme innblandingsnivåer av rømt oppdrettsfisk. I mange lakseførende vassdrag er innslaget av rømt oppdrettslaks fremdeles for høyt, og det er etter departementets oppfatning nødvendig å redusere skadevirkningene ved rømming. I denne sammenheng vises det til formålet i akvakulturloven § 1 om bærekraftig utvikling og formålet om bevaring av naturmangfold i naturmangfoldloven § 1. Det vises også til forvaltningsmålet for arter i naturmangfoldloven § 5.

Plikten til å fjerne organismer som har rømt eller på annen uønsket måte har spredt seg påligger i utgangspunktet den enkelte innehaver av akvakulturtillatelse, jf. akvakulturloven § 13. Med hjemmel i samme paragraf kan departementet i forskrift gi bestemmelser om bl.a. gjenfangst. Formålet er bl.a. å forhindre at organismer som brukes i akvakultur påvirker viltlevende bestander eller naturlige økosystemer på en uønsket måte. Begrepet "gjenfangst" har tradisjonelt vært knyttet til akutte rømmingshendelser av fisk på stedet for rømming eller i umiddelbar nærhet av et akvakulturanlegg. Gjenfangstplikten er i forskrift begrenset til et område innenfor 500 m fra anlegget, og

plikten varer til det er åpenbart at fisken ikke lenger befinner seg der. Studier viser imidlertid at laksen forflytter seg relativt raskt bort fra 500-metersgrensen som gjenfangstplikten er begrenset til, se for eksempel Havforskningsnytt nr. 11/2007. Dette stiller gjenfangstarbeidet overfor store utfordringer med dagens regelverk.

Selv om akvakulturloven i dag hjemler utfisking av rømt oppdrettsfisk i elv, er det vanskelig å føre ansvaret tilbake til en konkret ansvarlig. I den forbindelse er det også verdt å merke seg at loven ikke hjemler påbud om merking av fisk, som kunne bidratt til å skille oppdrettsfisk fra villfisk. Individmerket rømt fisk vil også kunne spores tilbake til rett ansvarlig oppdretter.

Så langt har verken havbruksnæringen eller den enkelte oppdretter tatt sin del av ansvaret for å fjerne oppdrettslaks fra lakseførende vassdrag i tilstrekkelig grad. Arbeidet med å fjerne oppdrettsfisk fra elver har derfor i stor grad blitt utført av elveeiere, og den enkelte oppdretter har i praksis ikke blitt holdt ansvarlig. Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening tok i mars 2011 initiativ til et miljøfond og en utfiskingsordning i regi av næringen selv. Det pågår et omfattende arbeid med å utvikle og forbedre teknikker for sterilisering av oppdrettsfisk, både laksefisk og torsk. Slik departementet vurderer det, er teknikken med triploidisering kommet lengst, men det gjenstår fremdeles noe arbeid før triploid laks og torsk kan brukes i stor skala i norsk akvakultur, særlig mhp. å begrense fiskehelse- og -velferdsmessige utfordringer. Andre steriliseringsteknikker kan bli aktuelle i fremtiden. Når de fiskehelse- og -velferdsmessige utfordringene er løst, kan departementet vurdere å pålegge bruk av steril fisk i hele eller deler av landet.

#### 4.4.1.2 Høringsforslaget

Slik § 13 er utformet i dag, er bestemmelsen etter departementets syn ikke optimal for å ivareta hensynet til de viltlevende bestandene.

Akvakulturnæringen er pålagt å sikre at akvakultur etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte, jf. akvakulturloven § 10. Naturmangfoldloven § 6 slår fast at enhver skal utvise aktsomhet og gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet.

Fiskeri- og kystdepartementet la i høringsbrevet til grunn at, slik situasjonen er i dag, er det behov for en systematisk og kontinuerlig fjerning av rømt oppdrettsfisk i vassdrag som har et for høyt innslag av rømt fisk. Fjerning av rømt oppdrettsfisk må forøvrig skje i samarbeid med miljø-

vernmyndighetene, jf. bestemmelsene i lakse- og innlandsfiskloven. Det kan være vanskelig å vite hvem som er den ansvarlige for en rømmingshendelse, og dermed også ansvarlig for å bære kostnaden for utfisking. DNA-testing er kostbart og krever relativt store mengder arvemateriale for sikker identifisering. Individmerking av oppdrettsfisk vil kunne identifisere den ansvarlige, men er inntil videre noe prematurt, se likevel nedenfor i pkt. 4.4.2. Departementet har derfor måttet vurdere andre muligheter for å finansiere nødvendige utfiskingstiltak.

Dersom rømmingen ikke kan føres tilbake til den ansvarlige oppdretteren, er det tre ulike alternativer som fremstår som mer eller mindre nærliggende for å finansiere utfisking; oppdrettsnæringen i fellesskap betaler, staten (skattebetalerne) betaler eller elveeierne/villaksinteressene betaler.

I henhold til akvakulturregelverket er næringen pålagt ansvaret for rømmingssikkerhet, og det er videre akvakulturnæringen som har den økonomiske interessen av oppdrett, og som er nærmest til å hindre at rømming skjer. Etter Fiskeri- og kystdepartementets syn er det derfor rimelig at det er akvakulturnæringen selv som bærer kostnadene ved kompensatoriske tiltak som følge av sin virksomhet. For å sikre en effektiv gjennomføring av plikten til å fjerne organismer som har rømt eller på annen uønsket måte har spredt seg, foreslo departementet i høringsnotatet at det innføres et felles ansvar for hele akvakulturnæringen.

Departementet er ikke kjent med at det er gjennomført et fellesansvar overfor andre næringer i den formen som her ble foreslått, og det hefter betenkeligheter ved å innføre et slikt krav. Departementet vil særlig peke på at "uskyldige" virksomheter må betale for andre virksomheters handlinger og at forslaget på dette punktet går klart lenger enn "forurenser-betaler-prinsippet", slik det fremkommer i naturmangfoldloven § 11. Kostnadene ved et fellesansvar kan videre pulverisere ansvaret så mye at det ikke lønner seg for oppdrettsvirksomheten å innføre andre tiltak for å forebygge og bekjempe rømming.

På den annen side tilsier den kunnskapen vi har i dag at det må iverksettes tiltak for å redusere andelen rømt fisk i enkelte elver, og at innkrysning av rømt oppdrettsfisk over tid kan være skadelig for villfiskbestandene. Havbruksnæringen har gjennom særskilte tillatelser gitt av myndighetene, fått det privilegium å kunne utnytte allmennhetens areal til å drive næringsvirksomhet. Det gjør det klart mindre betenkelig å påføre næringen spesielle plikter. Departementet har videre

vektlagt at fellesansvaret etter all sannsynlighet vil være midlertidig. Når de negative påvirkningene fra rømt oppdrettsfisk bringes under kontroll vil det kunne vurderes om ordningen kan avskaffes.

Det vil være kostnader knyttet til innføring av et fellesansvar. I pkt. 8.2 har departementet, basert på et grovt anslag, kommet til at innføringen av fellesansvar vil innebære en kostnad for næringen i størrelsesorden 7-21 millioner kroner i året. Kostnadene kan imidlertid, avhengig av hvilken påvirkning rømt oppdrettsfisk har på de ville bestandene, kunne øke betydelig. Et beløp i størrelsesorden 30 millioner kroner vil eksempelvis utgjøre 1 promille av eksportverdien til laksenæringen i 2011.

Departementet vurderte i høringsbrevet at hensynet til de ville bestandene veier tyngre enn de kostnadene i den str.orderen som havbruksnæringen i fellesskap påføres, og at ansvaret skal gjennomføres gjennom pliktig medlemskap i en fellesskapsordning, se forslag til ny § 13 a i loven.

Forslaget om et økonomisk fellesansvar for å fjerne rømt oppdrettslaks i elver, springer ut av "forurensere-betaler-prinsippet". Det tradisjonelle prinsippet om at forurensere skal betale innebærer at tiltakshaver selv må bære merutgiftene ved forebyggende tiltak og tilpasning til miljøet. I tillegg holdes tiltakshaveren ansvarlig for "gjenværende skader". Fellesansvaret gir myndighetene hjemmel til å pålegge hele næringen i fellesskap å bekoste fjerning av akvakulturorganismer som på uønsket vis er kommet på avveier.

Forslaget om fellesansvar går imidlertid lenger enn "forurensere-betaler-prinsippet" ved at en hel næring kan holdes ansvarlig for én virksomhets handling. Forslaget om fellesansvar er inspirert av prinsippet i bilansvarsloven § 10 annet ledd og naturskadeforsikringsloven. I Norge plikter alle bileiere å ha bilansvarsforsikring. Dersom det er voldt skade fra en ukjent skadevolder, skal forsikringsselskapene bære skaden i fellesskap, som om motorvognen hadde vært forsikret hos det enkelte selskap. Siden alle som eier kjøretøy er forpliktet til å ha ansvarsforsikring, blir fellesansvaret for ukjent skadevolder i praksis pulverisert. Etter naturskadeforsikringsloven plikter alle forsikringsselskap som dekker naturskade (alle selskap som dekker brannskader er pliktig å dekke naturskade) å være medlem av en felles skadepool. Skadepoolen utlikner naturskadeerstatningene mellom selskapene. Utlikningen skjer på grunnlag av forsikringssummer eller forsikringspremier etter nærmere bestemmelse av Kongen. Det er forskjeller mellom ordningen i bilan-

svarslova, naturskadeforsikringsloven og den ordningen som foreslås her. For det første er det ikke skader som søkes erstattet i dette tilfellet, men plikten til å iverksette tiltak for å forebygge skade, som er hensikten med bestemmelsen. På hvilken måte slike tiltak utføres, eller hvor mye det koster, blir alle innehavere av tillatelse til akvakultur sitt ansvar.

Når det gjelder fellesansvaret som er foreslått i ny § 13 a i akvakulturloven, vil dette også pulveriseres, imidlertid på et langt mindre antall enn etter bilansvarslova og naturskadeforsikringsloven. Til sammenligning har petroleumsnæringen gått sammen om en beredskapsorganisasjon – NOFO (Norsk Oljevernforening For Operatørselskap) og forsikringsselskapene er lovpålagt å delta i en fellespool for å dekke naturskader og skader gjort av motorvogner der skadevolder er ukjent. Selv om dette er forskjellige næringer, har de til felles at de ved uhell kan påvirke miljøet og næringsgrunnlaget for andre eller påføre en uskyldig part utgifter.

Fellesansvaret foreslås nedfelt i en ny bestemmelse, § 13 a. Pliktens omfang må begrenses i forhold til hva som er hensiktsmessig ut fra skadeomfanget og risikoen den rømte organismen kan medføre.

Fiskeri- og kystdepartementet foreslo at fellesansvaret organiseres gjennom at næringsaktørene plikter å delta i en pool, som igjen dekker utgiftene for å gjennomføre fellesansvaret. Departementet vil gjennom forskrift gi nærmere regler om organisering av poolen. Poolen kan kreve regress dersom den ansvarlige identifiseres.

Departementet foreslo videre at det innføres hjemmel til å innføre krav om å merke akvatiske organismer og bruk av steril fisk. Forslaget utformes teknologinøytralt og foreslås gjennomført ved å endre akvakulturloven § 10. Departementets forslag må sees på i sammenheng, og oppdrettere som kan dokumentere at fanget rømt oppdrettsfisk ikke stammer fra egen virksomhet, bør heller ikke bekoste utfisking av rømt fisk i elvene.

#### 4.4.1.3 Høringsinstansenes syn

*Norske Lakseelver, WWF, Nordland fylkeskommune, Fylkesmannen i Rogaland og Fylkesmannen i Østfold støtter forslaget.*

*Rogaland fylkeskommune og Sogn og Fjordane fylkeskommune støtter ikke forslaget.*

*Fiskeridirektoratet mener betegnelsen "pool" ikke passer inn i akvakulturloven, og foreslår at uttrykket byttes ut med tiltaksfond eller lignende.*

Fiskeridirektoratet mener at det ville være hensiktsmessig om bestemmelsen i § 13 a første ledd også omfattet annen uønsket spredning i tillegg til rømming. Fiskeridirektoratet foreslår at overskriften bør endres til "Fellesansvar for fjerning av organismer på avveie". Direktoratet mener også at presiseringen "fra naturen" i § 13 a tredje ledd er overflødig og bør strykes. Videre foreslås det at andre punktum, som gjelder dekning av utgifter for pliktene i tråd med bestemmelsen, kan forenkles ved at presiseringen om at den som er innehaver av tillatelse er pliktig å dekke utgiftene. Dette er etter *Fiskeridirektoratets* mening allerede dekket av uttrykket "den som driver akvakultur". Etter *Fiskeridirektoratets* mening gir lovteksten i forslaget inntrykk av at opprydding av innretninger og utstyr skal dekkes av fellesansvaret, dersom den ansvarlige er ukjent. Slik direktoratet leser høringsnotatet er imidlertid dette ikke intensjonen, se punkt 3.4.1.2.2 i høringsnotatet. Dette må derfor presiseres. Det er uansett å strekke ansvaret overfor næringen for langt, dersom fellesansvaret også skal omfatte opprydding. *Fiskeridirektoratet* foreslår følgende formulering i § 13 a tredje ledd:

"Felles tiltaksfond skal dekke utgifter det offentlige eller det private har med fjerning av organismer som er nevnt i første ledd. Fondet skal også dekke utgifter til fjerning av organismer etter § 13, dersom den ansvarlige er ukjent."

I § 13 a annet ledd fremgår det ikke hvor ansvaret for opprettelsen av tiltaksfondet ligger, og det trekkes heller ikke en ramme for medlemskapet. Oppdretters plikt til medlemskap vil derfor ikke kunne oppfylles før nærmere bestemmelser om organiseringen av poolen og dennes virksomhet er fastsatt med hjemmel i § 13 a femte ledd. Videre mener Fiskeridirektoratet det er uheldig at plikten inntreffer allerede ved ikrafttreddelsen av den nye lovbestemmelsen. Skjæringspunktet for en slik plikt bør derfor være knyttet til forskriftens ikrafttredelse, og Fiskeridirektoratet foreslår følgende formulering av § 13 a femte ledd:

"Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om tiltaksfondets ikrafttreden, organisering og virksomhet, herunder om unntak fra plikten til medlemskap, avgift for deltakelse i tiltaksfondet, begrensninger i ansvaret etter tredje ledd og utbetaling."

*Mattilsynet* støtter prinsippet, men mener det er uklart hvem som har en plikt og et ansvar og for hva. Mattilsynet viser også til at det er uklart om poolen kan inndeles i flere lag, for eksempel basert på geografi. Det bør, etter Mattilsynets vurdering, være klar hjemmel for dette, dersom det er ønskelig, noe som kan bidra til at ansvaret ikke pulveriseres. Mattilsynet etterspør en videre hjemmel for gjennomføring av tiltak som ikke bare er begrenset til rømming, og mener at det bør tenkes mer helhetlig i forhold til alle skader eller farer som akvakulturaktivitet kan påføre naturen. Tilsvarende hjemler bør også utredes i matloven og dyrevelferdsloven.

*Havforskningsinstituttet* er også av den oppfatning at en ut fra dagens kunnskap bør ha ordninger som ansvarliggjør innehavere av akvakulturtilatelser i fellesskap for rømt oppdrettsfisk.

*Direktoratet for naturforvaltning (DN)* mener en ordning med fellesansvar er riktig og fornuftig, og viser dessuten til at det er positivt at forslaget er koblet til naturmangfoldloven og at det legges til rette for sporing og merking av rømt fisk. DN frarår at ordningen kan opphøre dersom det utvikles gode metoder for bruk av steril fisk i kommersiell lakseoppdrett. Fisken kan likevel påvirke ville laksebestander gjennom roting i gytegroper, eller utsette vill laksefisk for smittsomme sykdommer.

*DN* påpeker at fjerning av rømt fisk må skje i samarbeid med miljøforvaltningen, og at det bør stilles krav til godkjenning for de som skal forestå arbeidet.

*Troms fylkeskommune* mener forslaget vil gjøre det lettere å nå målene i bærekraftstrategien, og at de harmonerer med prinsippene i naturmangfoldloven.

*Fellesforbundet* støtter i utgangspunktet ordningen med en felles pool for fjerning av rømte organismer og at det må legges til grunn et førevar-prinsipp mht. hvor store skader rømt oppdrettsfisk kan ha påført villaksbestandene. Det forutsettes imidlertid at det må foreligge sikre metoder for å identifisere oppdrettsfisk, en felles forståelse for hvordan ordningen skal organiseres og klarhet i hvem som avgjør om utgifter er dekningsmessige.

*Norges Jeger- og Fiskerforbund (NJFF)* støtter endringsforslaget slik det foreligger, men det påpekes at innføringen av en slik ordning forutsetter at oppdrettslaksen er synlig merket. NJFF mener at anslagene over kostnader departementet har gitt er urealistisk lave.

*Europharma* går i mot forslaget om fellesansvar for å dekke kostnadene med utfisking av

rømt oppdrettsfisk, og mener forslaget er mangelfullt utredet. Når det i dag finnes tilgjengelige metoder for merking av fisk, mener selskapet det gir liten mening i å innføre en slik ordning.

*Marine Harvest* støtter forslaget, men mener næringen ikke bare bør ilegges avgiften. Etter deres syn bør næringen stå sammen om å gjennomføre utfiskingstiltak og ha ansvaret for organisering og administrering av poolen, herunder beslutningsmyndighet.

*Norske Sjømatbedrifters Landsforening (NSL)* er positiv til fellesskapsløsninger, men mener næringen allerede i dag betaler nok avgifter. Der som forslaget gjennomføres forventer NSL at avgiftene reduseres tilsvarende på andre områder.

*Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL)* går mot forslaget. *FHL* er ikke enig i at ”verken havbruksnæringen eller den enkelte havbruksaktør har tatt sin del av ansvaret for å fjerne oppdrettslaks fra lakseførende vassdrag i tilstrekkelig grad”, slik departementet skriver på s. 17 i høringsnotatet. *FHL* viser til at havbruksnæringens miljøfond siden våren 2011 har bevilget 11,6 millioner kroner til ulike villaksprosjekter. Dette er tiltak som fungerer og som næringen finansierer, og *FHL* stiller derfor spørsmål ved om det er behov for en poolordning. *FHL* mener det er vanskelig å skille mellom villfisk og oppdrettsfisk i elv, og at en omfattende utfisking i verste fall kan medføre ytterligere forverring for villaksens situasjon. *FHL* stiller også spørsmål ved departementets konstatering av at rømt oppdrettsfisk har skadevirkninger for villaksbestandene og naturlige økosystemer. I den forbindelse viser *FHL* til sprikende forskningsresultater.

Når det gjelder utformingen av bestemmelsen, kan ikke *FHL* se at de begrensningene i ansvaret som departementet skisserer på s. 21 i høringsnotatet, fremgår av lovforslaget. *FHL* mener departementets henvisning til naturskadeforsikringspoolen og bilansvarspoolen ikke blir korrekt. *FHL* reiser også en rekke spørsmål knyttet til poolens organisering og administrasjon, og mener departementet har anslått for lave kostnader knyttet til administrasjon. I den forbindelse henviser de til at det går med 4,5 årsverk til administrasjon av naturskadepoolen. Videre mener de også at departementet har undervurdert antall vassdrag det vil være ønskelig med fiskesperrer i, noe som vil øke kostnadene.

I alt mener organisasjonen at departementet har oversett mange sentrale spørsmål som etablering av et poolsystem reiser, og at effektene av tiltaket er usikkert. Før en slik hjemmel kan innføres må forslaget utredes nærmere og næringen

må involveres i langt større grad, og ikke bare foreslås som finanssiør. *FHL* ber om at forslaget til § 13 a tas ut.

*Salmon Group* mener forslaget ikke er tilstrekkelig utredet når det gjelder hvordan poolordningen skal knyttes opp til et effektivt apparat mot uttak av rømt oppdrettsfisk i elver. Forslaget bør derfor utgå.

*Kyllingstad Kleveland Advokatfirma* mener forslaget er svært inngripende og at det ikke finnes tilsvarende ordninger på andre livsområder. Forslaget er også for dårlig utredet.

#### 4.4.1.4 Departementets vurdering

Høringsinstansene er delt i synet på om det bør innføres et felles objektivt økonomisk ansvar for fjerning av rømte organismer eller organismer som på annen uønsket måte har spredt seg fra en lokalitet for akvakultur. Motforestillingene som anføres er i første rekke at forslaget ikke er godt nok utredet, og at det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap om skadevirkningene av rømt oppdrettsfisk til at det forsvarer en ordning med fellesansvar. En høringsinstans mener forslaget bør utgå fordi det finnes tilstrekkelige merkeordninger som gjør fellesansvaret overflødig.

Departementet vil presisere at forslaget til lovendring gjennomfører et prinsipp om økonomisk fellesansvar for havbruksnæringen. Etter vårt syn er prinsippet og de økonomiske konsekvensene av forslaget tilstrekkelig utredet, og vi har vanskelig for å se at det ikke skulle foreligge et faglig grunnlag for å innføre ordningen slik *FHL* anfører. *NJFF* mener at tiltaket forutsetter merking, slik at det kan skilles mellom rømt og vill fisk i elv. Departementet viser til at det i dag drives utfisking av rømt oppdrettsfisk i elv med de begrensninger og muligheter som foreligger, og uten at oppdrettsfisken er merket. Det er etter det vi kjenner til ikke grunnlag for å si at dette generelt er uforsvarlig, men det kan være uheldig i små og svake bestander. Uansett vil ”føre-var-prinsippet” forsvare et fellesansvar slik departementet foreslår.

Departementet viderefører derfor forslaget, men i noe endret form. Ordet ”sammenslutning” erstatter ordet ”pool” og det gjøres en rekke endringer i utformingen av bestemmelsen. Materielt mener departementet ansvarssubjektet i bestemmelsen bør endres fra ”innehavere av akvakultur-tillatelse” til ”sammenslutningen”. Dette gjøres for å tydeliggjøre hvem forpliktelsene etter bestemmelsen påligger, og for å fjerne eventuell tvil om ansvar ved rettslige tvister, opphør av sammenslut-

ningen, manglende dekning for utgifter med videre. Det blir nå klart at det er sammenslutningen som bærer ansvaret.

Det er imidlertid viktig å påpeke at havbruksnæringen skal bære et underliggende objektivt og solidarisk ansvar for utgiftene som sammenslutningen påføres. Rent praktisk er det derfor liten forskjell på departementets høringsforslag og forslaget som fremmes her.

Før ordningen kan gjennomføres i praksis må det utarbeides en forskrift som omhandler viktige tema som organisering av sammenslutningen og hvilke tiltak som skal dekkes. Det siste vil også variere fra år til år avhengig av antall rømte organismer, geografisk fordeling av disse og sårbarheten til miljøet som påvirkes. Departementet ser det ikke som hensiktsmessig å gjøre slike detaljerte vurderinger i en lovproposisjon, men vi har foretatt grove beregninger av forventede kostnader. Enkelte av høringsinstansene mener disse beregningene er for lave, dette gjelder blant annet *NJFF* og *FHL*. Departementets anslag bygger på beregninger gjort av Havforskningsinstituttet i rapporten "Prioriterte strakstiltak for sikring av ville bestander av laksefisk i Hardangerfjordbassenget". Vi vil imidlertid ikke utelukke at kostnadene kan bli høyere, men dette vil være avhengig av en rekke faktorer hvor ambisjonsnivået i den enkelte elv vil ha stor betydning. Når det gjelder kostnadene til administrasjon av sammenslutningen, vil disse være avhengige av hvordan sammenslutningen organiseres. Departementet mener at vårt anslag på 1-2 millioner kroner er realistisk, i lys av at dette anslaget ikke inkluderer forvaltningens kostnader. Dersom oppdrettsnæringen gis en større innflytelse over administreringen av sammenslutningen, for eksempel beslutningsansvar for prosjekter mv., vil administrasjonskostnadene kunne øke betydelig.

Det følger også av forslaget til lovendring at departementet gjennom forskrift kan begrense pliktens omfang. Etter departementets syn må omfanget begrenses i forhold til hva som er hensiktsmessig ut fra skadeomfanget og risikoen den rømte organismen kan medføre. Dette vil blant annet bero på hvor stort innslag av rømt fisk i et lakseførende vassdrag som vil utløse en plikt til å fjerne de rømte organismene, og i hvilke elver innsatsen skal konsentreres. Det vil være naturlig å prioritere vassdrag som er gitt spesielt vern av Stortinget, se Innst. S. nr. 134 (2002-2003) og Innst. S. nr. 183 (2006-2007). I tillegg til momentene som er nevnt ovenfor, må omfanget

av plikten til utfisking vurderes mot andre samfunnmessige interesser, slik det også gjøres for tiltak etter naturmangfoldloven, jf. denne loven § 14. Slike interesser kan være kostnadene ved utfisking, lønnsomhet og arbeidsplasser i havbruksnæringen. Pliktens omfang og rekkevidde må derfor fastsettes nærmere i forskrift.

Departementet er enig med Fiskeridirektoratet i at enkelte elementer i den foreslåtte ordlyden bør justeres. I høringsforslaget foreslo departementet at sammenslutningen skal dekke utgifter som den ansvarlige er pliktig til etter § 13, dersom den ansvarlige er ukjent. Som direktoratet påpeker omhandler § 13 også utgifter til å fjerne forlatte anlegg mv., og slike utgifter er det ikke hensikten at sammenslutningen skal dekke. I § 13 a tredje ledd er det derfor presisert at sammenslutningen bare skal dekke utgifter til fjerning av rømte organismer. I bestemmelsen er det også presisert at departementet kan bestemme når fellesansvaret tar til å gjelde, slik at sammenslutningen blir etablert før ansvaret trer i kraft.

Departementet mener fremdeles at de oppdrettere som kan dokumentere at fangede rømte organismer ikke stammer fra egen virksomhet, ikke skal holdes økonomisk ansvarlig for utgifter som sammenslutningen dekker, men mener dette mest hensiktsmessig kan reguleres gjennom forskrift.

Departementet utelukker for øvrig ikke at havbruksnæringen, i tråd med myndighetenes føringer, selv kan organisere og gjennomføre utfiskingstiltakene, dersom dette av ulike grunner for eksempel skulle være mer kostnadseffektivt, men det følger ingen plikt til dette av § 13 a. Departementet ser det heller ikke som hensiktsmessig å lovfeste hvordan organiseringen av sammenslutningen skal skje.

Departementet har kommet til at det ikke bør lovfestes når avgiften skal inndrives for medlemmene i sammenslutningen, men at dette heller bør fremgå av forskrifter.

Når det gjelder status for merkeordninger mv. viser departementet til høringsbrevet, og gjengivelsen nedenfor i pkt. 4.4.2.1.

#### 4.4.1.5 Departementets forslag

Departementet foreslår at fellesansvaret for gjenfangst og utfisking av rømte organismer og prinsippene for hvordan ansvaret skal organiseres lovfestes i ny § 13a i akvakulturloven. Forslaget lyder:



### § 13a Fellesansvar for fjerning av rømte organismer

*Innehaver av akvakulturtillatelse plikter å delta i en sammenslutning opprettet av departementet og å betale avgift til sammenslutningen.*

*Sammenslutningen skal, med de begrensninger som er fastsatt i forskrift, dekke utgifter det offentlige eller private har med fjerning av organismer som har rømt eller på annen uønsket måte har spredt seg fra en lokalitet for akvakultur. Sammenslutningen skal også dekke utgifter til fjerning av organismer som innehaver av tilatelse er pliktig til å dekke etter § 13, dersom den ansvarlige er ukjent. Dersom den rømte akvatiske organismen kan spores tilbake til innehaver av akvakulturtilatelse, kan sammenslutningen kreve regress hos den ansvarlige.*

*Innehavere av akvakulturtilatelse svarer en for alle og alle for en på objektivt grunnlag for sammenslutningens utgifter.*

*Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser sammenslutningens ikrafttreden, organisering og virksomhet, herunder om unntak fra plikten til medlemskap, årlig avgift for deltakelse i sammenslutningen og tilleggsinnbetalinger, begrensninger i ansvaret etter annet og tredje ledd og utbetaling.*

*Manglende innbetaling av avgift for deltakelse i sammenslutningen er tvangsgrunnlag for utlegg.*

## 4.4.2 Merking av oppdrettsfisk

### 4.4.2.1 Gjeldende rett

Akvakulturloven inneholder i dag ikke noen egen hjemmel til å påby merking av fisk. Selv om § 10 etter en ordlydsfortolkning vil kunne hevdes å innebære adgang til å påby merking, vurderer departementet det slik at loven ikke hjemler et slikt påbud. Bakgrunnen for dette er at Stortingets næringskomité under forberedelsen av akvakulturloven drøftet om en slik hjemmel burde innføres, men forkastet et forslag fra mindretallet i komiteen om å innføre hjemmel for merking av fisk.

Flertallet i komiteen uttalte blant annet følgende i Innst. O. nr. 99 (2004-2005):

”Flertallet viser til at det ble opprettet et utvalg som jobbet videre med denne saken, og at utvalget la frem sin utredning i juni 2004, rapporten ”Identifisering av rømt oppdrettslaks”. Flertallet viser til at utvalget har vurdert flere

former for merking eller identifisering av rømt oppdrettsfisk.

Flertallet viser til at de i sin rapport sier følgende på side 7: ”Utvalget har ikke sett det som sin primæroppgave å anbefale et bestemt system eller teknologi, men snarere å vurdere hvilke metoder som kan være egnet. Etter utvalgets oppfatning er det to metoder/tilnæringer som kan være egnet for bruk i norsk oppdrettsvirksomhet; snutemerker (Coded Wire Tags) og den såkalte ”Beredskapstilnærningen”. Begge metoder forutsetter etter utvalgets oppfatning utprøving under kontrollerte norske forhold før en kan gi klare anbefalinger om egnethet i forhold til kostnadseffektiv og tilstrekkelig presis sporing.”

Flertallet har merket seg at utvalget i sin rapport anbefaler at metoden utredes nærmere.

Flertallet har forståelse for dette synspunktet og forutsetter at ansvarlige myndigheter fortsetter arbeidet med å utrede de to metodene nærmere.”

### 4.4.2.2 Høringsforslaget

#### Problemstilling

Dersom det ansvarlige oppdrettsselskapet ikke melder fra om en rømmingshendelse, kan det være utfordrende for myndighetene på egen hånd å oppdage rømmingen, og direktoratet vil derfor som oftest være avhengig av tips fra publikum, for eksempel fiskere som oppdager unormale forekomster av fisk. Selv om Fiskeridirektoratet skulle bli klar over at det har funnet sted en rømmingshendelse, kan det i mange tilfeller være vanskelig eller umulig å spore den rømte oppdrettsfisken tilbake til rett oppdrettsanlegg. Dette skyldes ofte at kilden til rømmingen kan være langt unna både i tid og rom.

I elver kan det være utfordrende å skille mellom rømt oppdrettsfisk og villfisk, slik at selv om det drives aktivt utfiske, vil mange oppdrettsfisk slippe gjennom til gyteplassene.

Merking av oppdrettsfisk kan bidra til å løse to utfordringer:

- Spore rømt fisk tilbake til ansvarlig oppdretter
- Identifisere rømt oppdrettsfisk i elv

Per dags dato er det imidlertid ikke innført obligatorisk merking av fisk, men det har i flere miljøer over lengre tid vært diskutert ulike sporingsteknikker som kan spore rømt oppdrettsfisk tilbake til rett anlegg. De mest aktuelle metodene er

fysisk merking og gensporingsteknikker. I St.prp. nr. 32 (2006-2007) om vern av villaksen og ferdigstillelse av ordningen med nasjonale laksefjorder og laksevassdrag, ble det lagt til grunn at innføring av obligatorisk fysisk merking ikke var tilrådelig verken ut fra fiskevelferds-, logistikk- og feilkildebetraktninger eller ut fra en kost-nytte-vurdering.

Spørsmålet om fysisk merking er imidlertid stadig aktuelt. I Arealutvalgets rapport "Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen – areal til begjær" (2011) er det bl.a. foreslått obligatorisk fettfinneklipping av all oppdrettsfisk (se side 171 i rapporten). Fettfinneklipping vil kunne bidra til å skille oppdrettsfisk fra villfisk, men ikke til å spore tilbake rømt fisk til ansvarlig anlegg. Mattilsynet har, på oppdrag fra Fiskeri- og kystdepartementet, vurdert om fettfinneklipping bør innføres i stor skala. I brev 2. juli 2012 konkluderte Mattilsynet med at dette ikke er tilrådelig ut fra en vurdering der dyrevelferd og miljøgevinst er målt opp mot kostnader for oppdrettsnæringen. Fiskeri- og kystdepartementet skrev i brev til Mattilsynet og Fiskeridirektoratet 19. september 2012 at tilbakemeldingene "fra Mattilsynet og Fiskeridirektoratet tilsier at det etter Fiskeri- og kystdepartementets vurdering ikke er aktuelt å kreve fettfinneklipping av all oppdrettsfisk på kort eller mellomlang sikt, da kostnadene vil være betydelige." Etatene ble imidlertid bedt om å løpende følge utviklingen av merke- og sporingssystemer, for å vurdere om det skjer en utvikling der kost-nytteeffekten kan tilsi at obligatorisk merking bør innføres.

I forbindelse med årsmøtet i Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening i april 2011, lanserte foreningen en selvpålagt tiltaksliste for å redusere de negative miljøeffektene av sin virksomhet. En teknologi for fysisk merking av all oppdrettsfisk, som muliggjør sporing tilbake til en opprinnelig kilde ved rømmingshendelser, var ett av tiltakene som ble presentert.

#### *Dagens muligheter for å merke fisk*

Havforskningsinstituttet har utviklet et DNA-basert analyseverktøy som i mange tilfeller kan brukes til å spore opphavet til urapportert, rømt oppdrettslaks. Metoder og prosedyrer for bruk av dette verktøyet er i bruk i fiskeriforvaltningen. Metoden fungerer også for regnbueørret og torsk.

DNA-sporing brukes jevnlig, og hittil har fiskerimyndighetene hatt en god del saker som har startet med ukjent rømming, men hvor man ved

hjelp av DNA-sporing har funnet frem til hvilket anlegg fisken hadde rømt fra. Dette har medført at politiet har ilagt relativt store forelegg. For eksempel har det blitt utstedt et forelegg på kr 1,5 millioner til et selskap for uforsvarlig drift som bl.a. medførte rømming. Selskapet ble senere frifunnet på noen punkter i retten, og forelegget redusert til kr 700 000,-. Dommen er fra desember 2011 og er rettskraftig. I en annen sak ble et selskap ilagt et forelegg på kr 100 000,-. Selskapet måtte i tillegg erstatte utgiftene til sporing med kr 112 166,-. Metoden har imidlertid svakheter, og vil ikke bidra til å finne den ansvarlige ved alle rømminger.

Seks prosjekter finansiert av Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond (FHF) om merking og sporing av rømt oppdrettslaks tilbake til eier, er nå i startgropen. Prosjektene er plukket ut etter en åpen utlysning, der søknader ble evaluert av et ekspertpanel oppnevnt av Forskningsrådet, og FHF sitt eget fagapparat.

Totalt investerer FHF mer enn 17 millioner kroner over de 2-3 neste årene i denne forskningen. I prosjektene vurderes det både metoder for å skille villfisk og oppdrettsfisk i naturen, og metoder for å spore rømt oppdrettsfisk tilbake til ansvarlig oppdretter.

De seks prosjektene er:

- Tracing the Origin of Farmed Atlantic Salmon Escapees by DNA Parentage Assignment: Optimizing Methods and Real-Life Validation Studies.
- Fysisk merking av oppdrettslaks
- SporLaks: Industry-wide tracing of Norwegian farmed Atlantic salmon
- Identifisering og sporing av rømt oppdrettslaks med sjeldne grunnstoffer
- Sporing av rømt oppdrettslaks ved otolitt fingeravtrykk
- Dyrevelferdsmessige sider ved fysisk å merke all oppdrettslaks

#### *Krav om merking*

Metoder for merking av fisk og sporing tilbake til lokalitet er, som beskrevet ovenfor, under utvikling. Departementet antok i høringsnotatet at det innen få år vil være på plass gode løsninger som vil kunne tas kommersielt i bruk av næringen. Departementet har i den forbindelse lagt merke til at Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening tidligere har foreslått krav om individmerking. I dag er vi nærmere en fast metodikk, og næringen bør gis insitamant til å intensivere utviklingen av slik merking. For myndighetene vil merking av

fisk, avhengig av metode, gjøre det mulig å spore rømt fisk tilbake til den ansvarlige oppdretter og/eller skille mellom rømt fisk og villfisk ved utfisking i elv.

På grunn av vandringsmønsteret til rømt fisk, bl.a. det faktum at vandringsmønsteret varierer med alder på den rømte fisken, vil det ikke være direkte sammenheng mellom hvor fisken rømmer fra og i hvilke elver den gjenfinnes. Eksempelvis påvises stadig rømt oppdrettslaks i Glomma, hvor det er langt til nærmeste lakseoppdrettsanlegg. Det vil derfor være naturlig at kravet om merking etter bestemmelsen som nå foreslås først og fremst pålegges hele eller deler av havbruksnæringen gjennom forskrift. Dette utelukker imidlertid ikke enkeltvedtak rettet mot individuelle selskap i bestemte regioner. Et slikt krav kan også kombineres med for eksempel et vilkår om bruk av steril fisk, se nedenfor pkt. 4.4.3.

Ordet "merking" åpner for at departementet kan stille krav om både bruk av fysisk merking og genetiske metoder. Fysisk merking kan innebære både generell merking og individmerking i form av for eksempel tag. Ved å bruke ordet "akvatiske organismer", vil det være mulig å innføre et slikt krav også for andre arter enn laks, som i dag er mest aktuelt.

I høringsnotatet la departementet til grunn at et eventuelt krav om merking må utredes nærmere, og at krav til merkingen og metode fastsettes i forskrift. Før et krav innføres må det være på det rene at merking både er velferdsmessig og kostnadmessig forsvarlig. Dette vil det bli redegjort nærmere for i forbindelse med høring av forskrift før eventuell fastsettelse av et merkekrav.

Akvakulturloven er i utgangspunktet ment å være teknologinøytral. Dyrevelferdsmessige betraktninger kan imidlertid medføre at myndighetene vil stille krav til metode for merking, og ikke bare et funksjonskrav om at fisken eller organismen skal være merket – eventuelle slike krav vil imidlertid bli satt i medhold av dyrevelferdsloven.

#### 4.4.2.3 Høringsinstansenes syn

*Rogaland fylkeskommune* og *Fylkesmannen i Østfold* støtter forslaget.

*Fellesforbundet* og *Fiskeridirektoratet* foreslår at § 10 tredje ledd i forslaget strykes fordi leddet er overflødig. Etter deres skjønn er bestemmelsen dekket opp av § 10 fjerde ledd.

*Mattilsynet* støtter at akvakulturloven gir hjemmel til å kunne påby merking av akvatiske organismer og bruk av steril fisk. Dette forutsetter

imidlertid at metodene som anvendes er forsvarlige ut fra hensynet til fiskehelse og -velferd.

*Direktoratet for naturforvaltning* er meget tilfreds med at det gis hjemmel for merking av fisk, og mener hjemmelen bør operasjonaliseres gjennom forskrift snarest.

*Nordland fylkeskommune* støtter forslaget. Merkemethodene må likevel utredes nærmere med tanke på dyrevelferd og kostnader.

*Hordaland fylkeskommune* støtter ikke forslaget før det er etablert en optimal merkeordning.

*Sogn og Fjordane fylkeskommune* støtter ikke forslaget.

*Norges Jeger- og Fiskerforbund* mener et krav om å merke er positivt, selv om Fiskeri- og kystdepartementet etter deres oppfatning er for passive når det gjelder dette spørsmålet.

*Norske Lakseelver* er positive til forslaget om hjemmel til merking, men mener at Fiskeri- og kystdepartementets konklusjon når det gjelder fettfinneklipping er feil. Organisasjonen viser til at Fiskeridirektoratet og arealutvalget (se rapporten "Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen – areal til begjær"), i motsetning til Mattilsynet, ikke mener fettfinneklipping er frarådelig.

*Europharma* støtter forslaget til lovhjemmel til merking av fisk, men mener departementet er for pessimistisk i vurderingen av hvor langt utviklingen har kommet på merkeområdet. Selskapet hevder de kan tilby individmerking allerede i 2013 til en pris av 30 øre per fisk.

*Marine Harvest* er positive til forslaget, men mener merkekravet ikke kan gjennomføres før egnede metoder er utviklet og uttestet.

*Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening* er enig i at merking vil kunne være hensiktsmessig for å kunne skille oppdrettsfisk fra vill fisk, samt for å kunne spore eventuell rømt fisk tilbake til rømmingsstedet, men FHL mener at dersom det skal stilles krav om merking, må dette skje i tett dialog og samarbeid med næringen. Videre må det finnes en merkeordning som er akseptabel ut fra hensynet til dyrevelferd.

#### 4.4.2.4 Departementets vurdering

Departementet legger merke til at et stort flertall av høringsinstansene er positive til å innføre en hjemmel til å pålegge merking av akvatiske organismer som brukes i oppdrett, men flere høringsinstanser påpeker at en slik ordning må være forsvarlig ut fra hensyn til fiskehelse, dyrevelferd og økonomi. Departementet kan slutte seg til dette, og det er i pkt. 4.4.2.2 gitt en redegjørelse for hvordan departementet vurderer

status. Når et eventuelt påbud om merking vurderes iverksatt, vil også høringsbrevet til forslaget til forskrift inneholde en grundig vurdering av disse hensynene.

Fiskeri- og kystdepartementet er for øvrig enig med *Fiskeridirektoratet* m.fl. om at forslaget til tredje ledd kan strykes og er overflødig, ettersom det allerede følger av endringsforslaget til § 10 siste ledd en forskriftshjemmel til å innføre krav om merking av fisk.

Med disse justeringene videreføres forslaget om å innføre en hjemmel i akvakulturloven § 10 til å påby merking av akvatiske organismer.

#### 4.4.2.5 Departements forslag

Fiskeri- og kystdepartementet foreslår å endre akvakulturloven § 10 siste ledd, slik at departementet gis hjemmel til å innføre krav om merking av akvatiske organismer.

Forslaget lyder:

*”Departementet kan i enkeltvedtak eller forskrift gi nærmere bestemmelser for å sikre miljømessig forsvarlig akvakultur, herunder ... krav om merking av akvatiske organismer. ...”*

### 4.4.3 Bruk av steril fisk

#### 4.4.3.1 Gjeldende rett

Akvakulturloven § 10 bestemmer at akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte, og at departementet i enkeltvedtak eller forskrift kan gi nærmere bestemmelser for å sikre miljømessig forsvarlig akvakultur. Etter departementets syn kan det gjennom forskrift påbys bruk av steril fisk, dersom dette anses som nødvendig.

#### 4.4.3.2 Høringsforslaget

Bruk av steril laks i akvakulturproduksjon kan være en gunstig metode for å redusere den genetiske påvirkningen rømt laks kan ha på villfiskbestander. Den mest aktuelle metoden er i dag produksjon av triploide individer. Havforskningsinstituttet peker i sin prosjektrapport *”Oppdrett av steril fisk”* (2012) på at det fortsatt gjenstår forskning før en har et fullgodt kunnskapsgrunnlag for å kunne pålegge bruk av triploid fisk i stor kommersiell skala. Viktige deler av kunnskapsgrunnlaget som kan belyse konsekvensene for dyrevelferden ved bruk av steril fisk under praktisk oppdrett, trans-

port og slakt mangler fremdeles. En annen metode for sterilisering av fisk – immunosterilisering – ligger fremdeles på forskningsstadiet. Det viser seg at triploid hunnfisk mister mye av gyteadferden sin, mens triploide hannfisk har gyteadferden i behold og således kan forstyrre villaks på gyteplassene. Effekten av bruk av steril fisk kan derfor økes ved å bare bruke ”all-female” i oppdrett.

Bruk av steril fisk reiser etiske spørsmål. Noen hensyn taler klart for å produsere steril oppdrettsfisk (naturforvaltning og sportsfiskere) og andre imot (hensynet til oppdrettsfiskens helse og velferd). Andre hensyn, som for eksempel forbrukerhensyn og hensynet til oppdrettsnæringen, trekker i begge retninger. Imidlertid mangler som nevnt viktige deler av kunnskapsgrunnlaget som kunne belyst konsekvensene for dyrevelferden. Dette gjelder først og fremst velferdssekvenser for steril fisk under praktisk oppdrett, transport og slakt. Dersom steril fisk kan produseres med små negative implikasjoner for fiskens helse og velferd, er tungtveiende dyreetiske hensyn ivarettatt. Neste trinn vil da være å kartlegge eventuelle konsumentreaksjoner på bruk av steril fisk opp mot de positive konsekvenser steril oppdrettsfisk vil ha for bevaring av villfiskpopulasjonene.

Departementet antok i høringsnotatet at det uansett innen ikke alt for mange år vil være på plass gode løsninger. Metodene kan da tas i bruk kommersielt av næringen. Før et krav om bruk av steril fisk innføres må det være kostnadmessig og velferdsmessig forsvarlig. Dette vil det bli redegjort nærmere for i forbindelse med eventuell fastsettelse av et slikt krav. Akvakulturloven § 10 gir i dag hjemmel til å innføre et krav om bruk av steril fisk. Departementet foreslo likevel, av pedagogiske grunner, å presisere dette i § 10. Et krav om bruk av steril ”all-female” fisk, vil kunne hjemles i loven gjennom § 10 første og fjerde ledd.

Departementet la til grunn at det vil være naturlig at kravet om bruk av steril fisk etter bestemmelsen først og fremst pålegges hele eller deler av havbruksnæringen gjennom forskrift. Dette utelukker imidlertid ikke enkeltvedtak rettet mot individuelle selskap i bestemte regioner. Et slikt krav kan også kombineres med eksempelvis et vilkår om bruk av merket fisk, se ovenfor pkt. 4.4.2.

Akvakulturloven er i utgangspunktet ment å være teknologinøytral. Dyrevelferdsmessige betraktninger kan imidlertid medføre at myndighetene vil stille krav til metode, og ikke bare et funksjonskrav om at fisken eller organismen skal være steril - slike krav vil imidlertid mest sannsynlig bli satt i medhold av dyrevelferdsloven.

#### 4.4.3.3 Høringsinstansenes syn

*Fiskeridirektoratet* mener henvisningen til ”sterile akvatiske organismer” innebærer en unødvendig begrensning av muligheten til å stille krav. Formuleringen bør derfor generaliseres i den hensikt å fange opp alle metoder som kan forhindre at fisk formerer seg. Direktoratet mener også at formuleringen ”gi ... krav” er uheldig og misvisende, og foreslår følgende formulering: ”Departementet kan i enkeltvedtak eller forskrift gi nærmere bestemmelser for å sikre miljømessig forsvarlig akvakultur, herunder stille krav til ... bruk av organismer som ikke kan formere seg.”

*Mattilsynet* støtter at akvakulturloven gir hjemmel til å kunne påby bruk av steril fisk. Dette forutsetter imidlertid at metodene som anvendes er forsvarlige ut fra hensynet til fiskehelse og -velferd. Videre mener de det bør vurderes å finne en ordlyd som også åpner for andre muligheter enn bruk av steril fisk, jf. departementets forslag til nytt tredje ledd og siste ledd. *Mattilsynet* mener det også er uheldig at loven gir en så generell og vid hjemmel til å fatte enkeltvedtak innenfor de andre temaene som er nevnt i siste ledd. Temaene er omfattende og bør derfor fastsettes i forskrift. *Mattilsynet* foreslår at siste ledd strykes, og endres til følgende ordlyd:

”Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser for å sikre miljømessig forsvarlig akvakultur, herunder krav til forebyggende tiltak, krav om merking av akvatiske organismer, bruk av fremmede organismer og bruk av sterile akvatiske organismer eller organismer som på annen måte ikke er formeringsdyktige i interaksjon med ville populasjoner.”

*Direktoratet for naturforvaltning* støtter forslaget, og mener det snarest mulig bør innføres bruk av steril fisk.

*Fylkesmannen i Rogaland* og *Fylkesmannen i Østfold* støtter forslaget.

*Nordland fylkeskommune* mener forslaget er unyansert og dårlig belyst.

*Hordaland fylkeskommune* mener det må gjøres mer forskning før det kan innføres en hjemmel til bruk av steril fisk.

*Sogn og Fjordane fylkeskommune* støtter ikke forslaget.

*Troms fylkeskommune* mener forslaget vil gjøre det lettere å nå målene i regjeringens strategi for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring.

*Europharma* støtter forslaget.

*Marine Harvest* mener forslaget om å innføre hjemmel for bruk av steril fisk er forhastet.

*Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL)* mener det er prematurt å innføre lov hjemmel for å kreve bruk av steril fisk, og FHL går mot forslaget på nåværende tidspunkt. FHL mener, i tillegg til de hensyn som departementet har anført, at det må legges vekt på produksjonsmessige konsekvenser. Før en slik hjemmel blir innført må det foretas omfattende og grundige undersøkelser for å sikre at de hensyn som er nevnt blir ivaretatt. FHL er ikke enig i at nåværende § 10 gir hjemmel til å innføre krav om bruk av steril fisk.

*Salmon Group* mener at innføring av hjemmel til bruk av steril fisk er en forskuttering av potensialet til en slik tilpasning, og at det ikke vil gagne fiskehelse, miljøhensyn eller næringen.

*Kyllingstad Kleveland Advokatfirma* mener et eventuelt krav om steril fisk vil kunne ha inngripende økonomiske, drifts-, og markedsmessige konsekvenser for havbruksnæringen. De mener det ikke bør etableres hjemmel til slikt tiltak før effekten og konsekvensene av tiltaket er utredet.

#### 4.4.3.4 Departementets vurdering

En rekke høringsinstanser går mot forslaget om å innføre av en hjemmel om bruk av steril fisk. Hovedargumentene synes å være at det er for prematurt. *Departementet* finner grunn til å presisere at vi mener akvakulturloven allerede i dag gir hjemmel til å innføre et slikt krav, og at forslaget derfor ikke inneholder ny materiell rett. *Departementet* mener, som flere av høringsinstansene, at det likevel vil være prematurt å innføre et krav om bruk av steril fisk i dag. Selv om akvakulturloven i dag ikke skulle hjemlet et slikt krav, er det vårt syn at forskningen på bruk av steril fisk har kommet så langt at det uansett ikke ville vært prematurt å innføre en hjemmel til stille krav om bruk av steril fisk.

Før et eventuelt krav innføres, vil det måtte utredes nærmere, og det vil også være en allmenn høringsrunde før forskriftsfastsettelse.

*Departementet* viderefører derfor forslagets innhold. *Fiskeridirektoratet* og *Mattilsynet* mener imidlertid forslagets ordlyd er uheldig, og begrunner dette med at ”sterile” ikke er tilstrekkelig teknologinøytralt. *Departementet* er enig med *Mattilsynet* og *Fiskeridirektoratet* og endrer derfor forslagets ordlyd i tråd med direktoratets forslag.

#### 4.4.3.5 Departementets forslag

Departementet foreslår å endre § 10 fjerde ledd slik at departementet gis hjemmel til i enkeltvedtak eller forskrift å påby bruk av steril fisk. Forslaget lyder:

”Departementet kan i enkeltvedtak eller forskrift gi nærmere bestemmelser for å sikre miljømessig forsvarlig akvakultur, herunder *krav til forebyggende tiltak, krav om merking av akvatiske organismer, bruk av akvatiske organismer*

*som ikke kan formere seg og bruk av fremmede organismer.”*

## **4.5 Forholdet til naturmangfoldloven**

Som all annen matproduksjon påvirker akvakultur miljøet. Bestemmelsene i naturmangfoldloven om formål og alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk, vil supplere akvakulturloven ved vurderinger og avgjørelser myndighetene gjør etter akvakulturloven.

## 5 Reaksjoner, administrative sanksjoner og straff

### 5.1 Gjeldende rett

---

#### 5.1.1 Generelt om ileggelse av reaksjoner og sanksjoner

##### 5.1.1.1 Innledning

Akvakulturloven kap. 7 omhandler reaksjoner og sanksjoner ved overtredelse og hjemler pålegg om tiltak § 27, tvangsmulkt § 28, tvungen iverksettelse § 29, overtredelsesgebyr § 30 og straff § 31. I tillegg er § 9 bokstav c – tilbaketrekking av tillatelse – til dels også en reaksjon på lovovertrødelse. Akvakulturlovens sanksjons- og reaksjonsregler er presisert nærmere i forskrift 29. mars 2007 nr. 361 om reaksjoner ved overtredelse av akvakulturloven (akvakulturreaksjonsforskriften).

I Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) er bestemmelsene i kap. 7 i liten grad drøftet særskilt eller i sammenheng. I merknadene til § 30 om overtredelsesgebyr er det kort redegjort for forholdet til Grl. § 96, og ellers vist til at ”Bestemmelsen tilsvarer deltakerloven § 28, det vises til omtale og merknader til overtredelsesgebyr i Ot.prp. nr. 70 (2003-2004) Om lov om endring i lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta fiske og fangst (deltakerloven) m.v.”

Om forholdet mellom overtredelsesgebyr og straff heter det at ”Overtredelsesgebyr kan gis for alle typer overtredelser. Dette gjelder både brudd på lov, forskrift og enkeltvedtak, og ikke avgrenset til grove eller gjentatte overtredelser. I praksis vil det likevel først være aktuelt å ilegge overtredelsesgebyr for de mer alvorlige overtredelsene.”

##### 5.1.1.2 Reaksjoner og sanksjoners begrunnelse

Formålet med akvakulturloven er å fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av bærekraftig utvikling. Som all annen næringsvirksomhet påvirker akvakultur miljøet, og akvakulturloven setter et ytre rammeverk for utøvelse av virksomheten. Loven trekker derfor opp rammene for næringens videre vekst, gjennom forsvarlig forvaltning av nasjonale interesser som miljø og bruk av kystareal. Det er derfor svært sentralt at regelverket etterleves.

Etterlevelse av regelverket kan søkes oppnådd gjennom veiledning, informasjon og kommunikasjon, slik at det oppnås forståelse for de verdier loven skal ivareta. Mange av rettspliktene i eller i medhold av akvakulturloven er av en slik art at det kan være behov for reaksjoner og sanksjoner for å motivere til at reglene overholdes og markere betydningen av bestemmelsene.

Akvakultur er en tillatelsesbasert næring. Kravet om tillatelse grunner i at ”forvaltningen bør ivareta viktige overordnede samfunnsmessige hensyn som vanskeligere kan ivaretas av den enkelte næringsutøver. Hensynet til miljø og optimal bruk av kystsonen er hensyn som skal ivaretas både ved etablering, drift og avvikling av akvakultur. ... Videre tilsier fordelings- og knapphets-hensyn at det stilles krav om tillatelse.” Kravet om tillatelse innebærer at innehaveren får et særskilt gode, blant annet muligheten til å drive en eksklusiv drift på allmennhetens areal, mot at vilkårene som myndighetene har satt for driften overholdes og at oppdretterne bidrar til verdiskaping både lokalt og nasjonalt – eller med andre ord at det foreligger en ”samfunnskontrakt”.

Overskridelse av maksimalt tillatt biomasse (MTB) betyr at en oppdretter har stående en større biomasse i sjøen enn tillatt. Dette muliggjør også en større produksjon. Flere av akvakulturnæringens utfordringer i dag, som for eksempel sykdom, lakselus og rømming, henger også sammen med at det står mye fisk i sjøen.

I enkelte sammenhenger kan biomasse utover det som er tillatt bidra til forverring av miljøforholdene, fordi den totale belastningen fra havbruksnæringen i et område blir for stor. Videre vil overskridelse av grensen for MTB, som er satt i akvakulturtillatelsen, på sikt kunne medføre en økt risiko for spredning av sykdom, parasitter som lakselus, overgjødning og fôrspill. En større produksjon vil videre kunne ha uønskede markeds-messige konsekvenser eller bidra til større sykdomsutfordringer, i tillegg til at dette vil gi oppdretteren en kortsiktig, uberettiget gevinst.

Akvakulturnæringen, og da særlig lakseoppdrettsnæringen, har i ulike sammenhenger gitt uttrykk for at næringens rettssikkerhet ikke er

ivaretatt i tilstrekkelig grad. Lakseoppdrettsnæringen viser særlig til at det ved overtredelse av regelverket, for eksempel ved biomasseoverskridelse eller rømming, ilegges strenge reaksjoner i form av høye overtredelsesgebyr. Næringen har videre fremhevet at aktsomhetskravet som legges til grunn tolkes for strengt. På den annen side står imidlertid hensynet til naturmangfoldet og ville laksestammer, og flere villaks- og miljøinteresser har tatt til orde for at næringen burde straffes hardere ved overtredelse av regelverket.

Næringens rettssikkerhet kan imidlertid ikke bare ses fra lovovertræderens side, men det må også tas hensyn til virksomhetsutøvere som opptrer lovlydig. Lovlydige virksomheter – som er det store flertallet – vil ha en berettiget forventning om at det reageres på lovovertrædelser, både av hensyn til likebehandling og rettferdighet. En effektiv håndhevelse kan også bidra til å styrke akvakulturnæringens omdømme ved at den underbygger at næringen er underlagt et seriøst regelverk og tilsyn, og at lovovertrædere blir tatt.

Alle de nevnte hensynene tilsier et behov for klare, proporsjonale og rettferdige sanksjons- og reaksjonsregler ved overtredelse av akvakulturregelverket, som er velforankret i prinsipper om likebehandling og rettssikkerhet.

## 5.1.2 Overordnede rettslige krav

### 5.1.2.1 Innledning

Ved utforming av administrative sanksjoner må det tas hensyn til overordnede rettslige krav. Det er først og fremst kravene i Grunnloven § 96, menneskerettsloven (særlig Den europeiske menneskerettskonvensjon) og det alminnelige forvaltningsrettslige lovkravsprinsippet (legalitetsprinsippet).

Det har ved flere anledninger blitt reist spørsmål om disse overordnede kravene har vært tatt tilstrekkelig hensyn til innen fiskeriforvaltningen generelt og for akvakulturnæringen spesielt. Eksempler er Sivilombudsmannens uttalelse 18. november 2009 (sak 2008/2349) (*Polarlaks*), der ombudsmannen stilte spørsmål ved om et ilagt overtredelsesgebyr var i tråd med Grunnloven § 96, og dom 1. februar 2012 fra Oslo tingrett (*Selsøyvik Havbruk*), der retten fant at et overtredelsesgebyr ilagt etter akvakulturloven var ilagt i strid med Grunnloven § 96 og dermed ugyldig. Videre har lovgrunnlaget for forhåndsfastsatte tvangsmulktar blitt problematisert i Rt. 2008 side 478 (*Kobbvåg Laks*) og Rt. 2002 side 1298 (*Polarlaks II*).

### 5.1.2.2 Grunnloven § 96 og menneskerettloven

Grunnloven § 96 slår fast at straff bare kan ilegges ved dom. En forvaltningsilagt sanksjon som er straff vil være i strid med Grunnloven § 96. En forutsetning for et system med forvaltningsilagte sanksjoner er altså at sanksjonene ikke er straff i Grunnlovens forstand.

I tillegg til Grunnloven, stiller Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) en rekke krav til rettergangen (forvaltningsprosessen) dersom en administrativ sanksjon er å anse som straff i konvensjonens forstand. EMK gjelder som norsk lov – og skal ved motstrid med annen norsk lov gå foran, jf. menneskerettsloven § 2 nr. 1 bokstav b og § 3. EMK er av betydning for departementets vurderinger av to grunner. For det første vil en administrativ sanksjon som utgjør en straffesiktelse ("criminal charge") utløse krav om rettferdig rettergang etter EMK artikkel 6. For det andre vil en administrativ sanksjon som er å anse som strafforfølgning ("criminal proceedings") utløse et forbud mot *gjentatt* strafforfølgning etter EMK protokoll 7 artikkel 4 nummer 1.

En sanksjon som innebærer en straffsiktelse eller strafforfølgning i konvensjonens forstand, er ikke nødvendigvis straff i Grunnlovens forstand. Det innebærer at forslagene til administrative sanksjoner kan være omfattet av EMK, selv om sanksjonene faller utenfor Grunnloven. Det følger ikke et domskrav av EMK slik det gjør av Grunnloven. Det innebærer at selv om en sanksjon omfattes av EMK kan den ilegges av forvaltningen. Derimot stiller EMK artikkel 6 krav til rettferdig rettergang. I kravet til rettferdig rettergang innforstås flere saksbehandlingskrav.

### 5.1.2.3 Legalitetsprinsippet

Administrative sanksjoner og reaksjoner er forvaltningsvedtak som krever lovhjemmel (*lovkravprinsippet*). Lovkravprinsippet, som kan utledes i norsk rett og EMK artikkel 7, stiller strengere krav til lovgrunnlagets klarhet jo mer inngripende forvaltningsvedtaket er. Dette er formulert slik av Høyesterett i Rt. 1995 side 530 (*Fjordlaks*): "kravet til lovhjemmel må nyanseres blant annet ut fra hvilket område en befinner seg på, arten av inngrepet, hvordan det rammer og hvor tyngende det er overfor den som rammes".

Sanksjoner og reaksjoner vil ofte være inngripende, til dels også svært inngripende. Lovkravprinsippet innebærer derfor et strengt krav om klart utformede sanksjons- og reaksjonsregler. Dersom man er i randsonen til Grunnloven § 96,



vil kravet til lovgrunnlagets klarhet skjerpes ytterligere, jf. Rt. 2002 side 1298 (*Polarlaks II*). Grunnloven § 96 vil da være et tolkningsmoment i vurderingen av om lovgrunnlaget er tilstrekkelig klart.

For straffesanksjoner følger det også et lovkrav av Grunnloven § 96 og EMK artikkel 7 (det strafferettslige legalitetsprinsipp). Straffebegrepet i EMK artikkel 7 er trolig så vidt at det også omfatter administrative sanksjoner med et klart pønalt preg, for eksempel overtredelsesgebyr, se nærmere NOU 2003: 15 side 110 følgende. Fiskeri- og kystdepartementet legger til grunn at hjemmelskravet etter EMK artikkel 7 for overtredelsesgebyr ikke er strengere enn et strengt lovkrav etter alminnelig norsk forvaltningsrett, se nærmere om kravet til lovhjemmel etter EMK artikkel 7 i Rt. 2009 side 780 avsnitt 21. I tillegg vil vernet etter Grunnloven § 97 ivareta forbudet mot tilbakevirkning. Bestemmelsen får derfor ikke selvstendig betydning ved utforming av sanksjons- og reaksjonsregler.

På den ene siden innebærer lovkravprinsippet at sanksjonerbare handlingsnormer må være utformet tilstrekkelig klart. På den annen side stilles det krav til at selve reaksjons- og sanksjons-hjemmelen må være klart utformet.

Lovkravsprinsippet kan også sies å ha en rettspolitisk side. Prinsippet innebærer at en bør være noe tilbakeholdne med å delegere lovgivningsmakt til forskriftsgiver (*forskriftshjemler*). Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité drøftet bruken av forskriftshjemler utførlig i Innst. S. nr. 296 (1995-96) og mante til varsomhet med bruken av forskriftshjemler. Anbefalingen er vist til i veilederen *Lovteknikk og lovforberedelse* (Justisdepartementet, 2000) side 23 følgende. I veilederen gis følgende vurderingstema:

”Flere forhold vil være av betydning for vurderingen i denne sammenheng. Foruten rent politiske hensyn kan særlig forholdet til borgernes rettssikkerhet fremheves. Jo mer inngripende tiltak som iverksettes, desto sterkere grunn er det til å kreve at Stortinget har tatt uttrykkelig stilling til iverksettelsen av det konkrete tiltaket. Rettssikkerhetshensyn tilsier også at grunnleggende saksbehandlingsregler tas inn i lov og ikke overlates til forskriftsregulering.”

#### 5.1.2.4 Alminnelige forvaltningsrettslige rettssikkerhetsgarantier

Selv om en reaksjon på lovbrudd ikke er å betrakte som straff i Grunnloven eller menneske-

rettslovens forstand, gjelder det en rekke krav til saksbehandlingen. Forvaltningsloven stiller saksbehandlingskrav til forvaltningsvedtak og særlige krav dersom vedtaket er et ”enkeltvedtak”. Vedtak som er en reaksjon på lovbrudd vil gjennomgående være enkeltvedtak fordi vedtakene er ”bestemmende for rettigheter eller plikter for enkeltpersoner”, jf. forvaltningsloven § 2 bokstav a og b. Det innebærer en rekke rettigheter etter forvaltningsloven, for eksempel klagerett § 28, innsyn i sakens dokumenter § 18 osv. Desto mer tyngende et forvaltningsvedtak er, desto strengere krav stilles til saksbehandlingen etter forvaltningsloven. For eksempel vil kravet til vedtakets begrunnelse skjerpes desto mer inngripende et vedtak er, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25 og Rt. 1981 side 745 (*Isene*).

#### 5.1.2.5 Grunnloven § 110b og naturmangfoldloven

Også akvakulturloven er en viktig miljølov. I lovens formålsbestemmelse slås det fast at loven skal ”fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammen av bærekraftig utvikling”, jf. § 1. Bærekraftig utvikling setter med andre ord en grunnleggende ramme for akvakulturvirksomhet.

Akvakulturloven må også forstås i samsvar med det overordnede kravet til miljøet som følger av Grunnloven § 110 b. Det er særlig første ledd som har interesse i denne sammenheng:

”Enhver har Ret til et Milieu som sikrer Sundhed og til en Natur hvis Produktionsævne og Mangfold bevares. Naturens Ressourcer skulle disponeres ud fra en langsiktig og alsidig Betragtning, der ivaretager denne Ret ogsaa for Efterslægten.”

Denne grunnsetningen skal gjennomføres i lovgivningen, jf. Grunnloven § 110 b tredje ledd. For at lovgivningen som er ment å realisere Grunnloven § 110 b skal få sin tiltenkte virkning, er det etter departementets oppfatning en forutsetning med effektive sanksjoner og reaksjoner overfor lovbrudd. Grunnloven § 110 b gir dermed en viktig ramme for departementets forslag og vurderinger.

I naturmangfoldloven §§ 8 til 12 oppstilles *prinsipper for offentlig beslutningstaking*. Prinsippene skal legges til grunn ved ”utøving av offentlig myndighet”, jf. naturmangfoldloven § 7. Det innebærer at prinsippene også har relevans i en reaksjons- eller sanksjonssak. Blant annet kan

prinsippene ha betydning for om det skal ilegges et overtredelsesgebyr og for *utmålingen* av det.

Fiskeri- og kystdepartementet har i høringsforslaget sett hen både til Grunnloven § 110b og naturmangfoldloven ved utformingen av lovforslaget.

### 5.1.3 Lovgivers valg mellom straff og administrativ sanksjon

#### 5.1.3.1 Overordnede rettspolitiske føringer

##### Innledning

Fiskeri- og kystdepartementet har i vurderingen av utforming av regler om sanksjoner og reaksjoner lagt til grunn overordnede anbefalinger i Justisdepartementets veileder Lovteknikk og lovforberedelse (Justisdepartementet, 2000), NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring*, den praksis lovgiver har lagt seg på i utformingen av regler om sanksjoner og reaksjoner i lov- og forskriftverket ellers og vurdert særlig de hensyn som gjelder på akvakulturområdet. I tillegg gir Ot.prp. nr. 90 (2003-2004), som er forarbeidene til straffeloven 2005, generelle rettspolitiske føringer for bruk av straff i særlovgivningen.

Utredningsinstruksen legger også rammer for departementets forslag. Det er særlig utredningsinstruksens krav til utredning av konsekvenser for næringslivet, miljø og overordnede rettslige normer som er relevant, se utredningsinstruksen punkt 2.3.2.

##### NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring*

I NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring* foretar sanksjonsutvalget en "grunnleggende gjennomtenkning av hvordan det bør reageres mot lovbrudd" og utreder "hvilke sanksjoner som etter omstendighetene kan være mer effektive enn straff". Utvalget foreslår alminnelige bestemmelser om administrative sanksjoner og reaksjoner i forvaltningsloven. Justisdepartementet sluttet seg i "det vesentlige til vurderingene i [...] Sanksjonslovutvalgets utredning NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring*", jf. Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) side 88.

I tillegg til å foreslå generell regulering av administrative sanksjoner, gis det i utredningen en rekke anbefalinger for hvordan bestemmelser om administrative sanksjoner og reaksjoner i særlovgivningen bør utformes. Det oppstilles blant annet prinsipper for bruk av administrative sanksjoner, se NOU 2003: 15 side 147 følgende. Prinsippene har på ulike måter fått tilslutning i senere lovarbeid. Både prinsippene og anbefalingene gitt

i NOU 2003: 15 gir veiledning til departementets forslag. Vi ser det som et selvstendig poeng å følge anbefalingene, både fordi anbefalingene hviler på en grundig utredning, men også fordi anbefalingene er fulgt opp i senere lovgivning og ubegrunnede avvik mellom ulike lover bør unngås.

Sanksjonsutvalget foreslo regler som skulle gjelde allment dersom ikke annet var fastsatt i særlovgivningen. Anbefalingene kan dermed bli mer eller mindre treffende på særlovsområder – og i noen grad forutsetter anbefalingene at det blir tatt gjennomtenkte avvikende valg i særlovgivningen.

##### Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) om lov om straff (straffeloven)

I forarbeidet til straffeloven 2005, Ot.prp. nr. 90 (2003-2004), gis det grunnleggende anbefalinger og prinsipper for når lovgivningen bør åpne for bruk av straff (*kriminaliseringsprinsippene*), valget mellom straff og administrativ sanksjon (side 82 følgende) og utformingen av straffebud i spesiallovgivningen (blant annet kapittel 10 og 11).

##### Lovgivningspraksis

Lovgivningspraksis på andre forvaltningsområder har betydning for departementets vurdering på to måter. Utformingen av reaksjons- og sanksjonsbestemmelser i andre lover kan tjene som inspirasjon for departementets forslag. I tillegg bør ubegrunnede forskjeller mellom ulike lover, særlig på tilstøtende områder, unngås.

Fiskeri- og kystdepartementet tar til etterretning at lov- og forskriftsgiver har vedtatt en rekke bestemmelser om administrative sanksjoner og reaksjoner. Selv om det er en viss variasjon i utformingen av bestemmelsene, er det klare likhetstrekk og i stor grad bygger bestemmelsene på anbefalingene i NOU 2003: 15. Slik departementet ser det, er det uheldig dersom det utvikler seg ubegrunnede forskjeller mellom ulike forvaltningsområder. Vi har blant annet på denne bakgrunn valgt å legge forslaget nært opp til praksis og overordnede anbefalinger, både med hensyn til valg og utforming av reaksjons- og sanksjonsformer. Samtidig ser departementet det som viktig at erfaringer som er gjort både innen akvakulturregelverket og annet regelverk vurderes kritisk, og at regelverket stadig forbedres. Det er også nødvendig å se hen til hvert enkelt forvaltningsområdes særegenheter ved utformingen av reglene. Regler om reaksjoner og sanksjoner ved overtredelse

delse av akvakulturregelverket bør tilpasses akvakulturnæringens særegenheter.

Departementet har sett hen til hvordan regelverk er utformet innen marin ressursforvaltning ellers, for eksempel i havressursloven og deltagerloven. Det er flere lignende hensyn som gjør seg gjeldende innen akvakultur, og dels de samme myndighetene som anvender regelverket. Departementet har også sett hen til tilstøtende regler som har betydning for akvakulturnæringen: matloven, dyrevelferdsloven, havne- og farvannsloven, forurensningsloven, naturmangfoldloven etc.

I tillegg har vi sett hen til skipssikkerhetsloven og konkurranseloven. Begge lovene er utformet med grunnlag i grundige utredninger og reglene har fått virke en stund, slik at det er mulig å dra vekslers på erfaringer gjort innen disse sektorene. Konkurranseloven er under revisjon. Konkurranselovutvalget la frem sin utredning NOU 2012: 7 *Mer effektiv konkurranselov* 14. februar 2012, hvor utvalget foretar en full gjennomgang av dagens regler. Gjennomgangen er av interesse også for bruk av administrative sanksjoner innen akvakultur.

#### 5.1.4 Høringsforslaget

##### 5.1.4.1 Innledning

Fiskeri- og kystdepartementet satte 17. november 2011 ned en ekstern ekspertarbeidsgruppe som fikk i oppdrag å vurdere behovet for å komme med forslag til nye regler i akvakulturlovens sanksjonskapittel. Arbeidsgruppen overleverte sin rapport *Administrative sanksjoner, reaksjoner og straff* 26. april 2012. Arbeidsgruppens vurderinger danner et viktig grunnlag for Fiskeri- og kystdepartementets forslag til endringer i akvakulturloven kapittel VII (reaksjoner ved overtredelse).

I akvakulturloven er det hjemmel både til å ilegge straff og administrativ sanksjon. Valget mellom straff og administrativ sanksjon er et *lov-givningspolitisk valg* ved utforming av loven, men også et *valg i praksis* av hvilken sanksjonsform som skal benyttes i en enkeltsak. Valg i praksis av sanksjonsform behandles under punkt 5.2.2.1.

Det er viktig at valget mellom overtredelsesgebyr og straff, som er et viktig prinsipielt og praktisk spørsmål, avklares. I høringsbrevet har departementet også vist til at det i samsvar med anbefalingene i NOU 2003: 15 er foretatt en helhetsvurdering av hvordan forholdet mellom overtredelsesgebyr og straff bør være.

Det er for eksempel mulig å se for seg en lov

- der den eneste sanksjonsmuligheten er straff, eksempler på det er naturmangfoldloven og forurensningsloven,
- der den eneste sanksjonsmuligheten er administrativ sanksjon, eksempel på det er mineralloven, eller det som er vanligst;
- som gir hjemmel både til straff og administrativ sanksjon.

Det er også viktig å merke seg at en overtredelse av akvakulturloven ofte kan være straffbar etter flere særlover samt straffeloven. Den mest aktuelle bestemmelsen i straffeloven for overtredelser av akvakulturloven er straffeloven § 152 b om alvorlig miljøkriminalitet.

Justisdepartementet oppstiller i forarbeidene til straffeloven 2005, Ot.prp. nr. 90 (2003-2004), prinsipper for når en lovovertrødelse bør føre til straff (kriminaliseringsprinsippene). Justisdepartementet understreker i proposisjonen på side 88:

”Skadefølgeprinsippet bør være utgangspunkt og grunnvilkår for kriminalisering: Atferd bør bare gjøres straffbar dersom den fører til skade eller fare for skade på interesser som bør vernes av samfunnet. I tillegg må to andre kriterier vurderes for at loven skal sette straff for en bestemt atferd: (1) Straff bør bare brukes dersom andre reaksjoner og sanksjoner ikke finnes eller åpenbart ikke vil være tilstrekkelige. (2) Straff bør bare brukes dersom nyttevirkningene er klart større enn skadevirkningene.”

I høringsbrevet gir Fiskeri- og kystdepartementet uttrykk for at det er flere brudd på akvakulturloven hvor en gjennomgåelse av kriminaliseringsprinsippene tilsier at straff kan være begrunnet og hensiktsmessig. Typiske overtredelser av reglene om miljøforsvarlig drift og overskridelser av MTB-grenser har klare skadefølger for blant annet miljø, fiskehelse og like forretningsvilkår; og dette er interesser som bør vernes av samfunnet. (Se punkt 5.1.1.2 ovenfor, og utdypning i arbeidsgruppens rapport punkt 2 om interessene akvakulturloven beskytter.) Spørsmålet i denne sammenheng er om ”andre reaksjoner og sanksjoner ikke finnes eller åpenbart ikke vil være tilstrekkelig”. At straff skal være subsidiær til administrativ sanksjon er understreket i Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) på side 125 der det slås fast at ”følges [NOU 2003: 15] opp, vil straff for den aktuelle type overtredelse [brudd på spesiallovgivning som regulerer næringsvirksomhet] bare bli aktuelt når de øvrige sanksjoner ikke har vist seg å være tilstrek-

kelige (gjentakelse) eller når overtredelser er grov”.

Fiskeri- og kystdepartementet har lagt til grunn at administrative sanksjoner i prinsippet er mindre inngripende enn straff. Videre har departementet sluttet seg til vurderingen i Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) om at straff bare bør benyttes dersom administrative sanksjoner ikke er tilstrekkelige. Samtidig er det påpekt i høringsbrevet at det i realiteten kan være slik at lovovertridere *kan ønske strafforfølgning fremfor administrativ sanksjonsforfølgning*, fordi straff gir andre prosessuelle rettigheter enn administrativ sanksjon. Departementet har også vurdert det slik at denne siden av saken har betydning for vurderingen av hvilken reaksjonsform som er best egnet.

I NOU 2003: 15 side 147 oppstilles ytterligere tre hensyn som er særlig viktige for vurderingen av om brudd på en handlingsnorm skal kunne sanksjoneres administrativt: 1) det må være påvist et sanksjonsbehov, 2) bruk av administrative sanksjoner må være hensiktsmessig og forholdsmessig, og 3) det bør være et forvaltningsorgan som håndheving og sanksjonskompetanse kan legges til. Hensynene kan ses som en konkretisering av avveiningen mellom effektiv *håndhevelse* og *rettsikkerhet*, jf. NOU 2003: 15 side 149.

Fiskeri- og kystdepartementet har lagt disse retningslinjene til grunn for sitt forslag.

#### 5.1.4.2 Behov for forvaltningsilagte overtredelsesgebyrer

Det er et stort behov for hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr i akvakulturloven.

Akvakulturdrift er tuftet på offentlig tillatelse (konsesjon). Systemet med tillatelser, begrenser produksjonen og regulerer hvem som skal få produsere og hvor mye.

Tillatelsessystemet bidrar til en bærekraftig forvaltning, som er en grunnleggende forutsetning for akvakulturdrift i Norge (se punkt 5.1.1.2 ovenfor, samt utdypning i arbeidsgruppens rapport punkt 2.5).

Tillatelsessystemet er i mange henseender tuftet i tillit. Allmennheten har behov for tillit til at tillatelsessystemet faktisk holder hva det lover; å sikre akvakulturdrift innen rammen av bærekraftig utvikling, jf. akvakulturloven § 1. Staten har behov for tillit til at tillatelseshaver driver i henhold til akvakulturloven. Tillatelsessystemet er også avhengig av at næringen har tillit til at rammene satt i tillatelsen overholdes. At rammene overholdes har både betydning for næringens omdømme, for like forretningsvilkår (lovbrudd

skal ikke lønne seg) og kan også ha betydning for handels-, pris- og markedssituasjonen. Det er viktig at regelverket overholdes slik at tilliten til tillatelsessystemet og at hensynet til miljømessig bærekraft ivaretas. Dette tilsier at staten må ha mulighet til å oppdage og reagere raskt og effektivt mot overtredelser av tillatelse, lov og forskrift.

Det kan være krevende for politi og påtalemyndighet å forfølge saker innen akvakultur. Akvakultur er et spesielt forvaltningsregime som er gjennomregulert. Flere overtredelsessaker forutsetter inngående kunnskap om næringens særegenheter. Sakene kan være preget av et komplisert og omfattende faktum og det kan være ressurskrevende å innhente beviser. Det er ikke gitt at dette er saker som politi og påtalemyndighet prioriterer å forfølge. Forvaltningen har fordelene av den stadige kunnskap det bærer med seg å være godkjennings-, kontroll- og tilsynsmyndighet, selv om denne myndigheten etter akvakulturloven er delt mellom fylkeskommunene (tildeling av visse typer tillatelser) og Fiskeridirektoratet (tildelingsmyndighet, klageorgan for vedtak fra fylkeskommunen, tilsyn og kontroll). I høringsbrevet fremgår det at Fiskeri- og kystdepartementet har vurdert det som formålstjenlig å benytte seg av kunnskapen også i reaksjons- og sanksjonsaker. I tillegg vil Fiskeridirektoratet ved å ha et stort sakstilfang kunne bygge opp en kompetanse som det enkelte politidistrikt vanskelig kan klare.

Politiets utfordringer ved etterforskning av akvakulturkriminalitet er blant annet beskrevet i Økokrims tidsskrift ”Miljøkrim” nummer 2/2011 ”En dårlig sak”:

”Denne saken er ikke bare en dårlig sak, den er nok også en typisk sak på sitt felt. Slike saker oppstår regelmessig i små lensmannsdistrikter som ikke har noen videre kompetanse på området, og dessuten dårlig med bemanning å sette inn på etterforskning. Dette er ikke noe godt utgangspunkt på et saksfelt som er komplisert både med hensyn til faktum og juss. Det er dessuten ikke mange slike saker, og det blir derfor sparsomt med kompetanseoppbygging i det enkelte politidistrikt. Dette problemet forsterkes ytterligere i distrikter der slike saker spres på tilfeldige lensmannskontorer og jurister. Realiteten er nok også at politiet ikke har ressurser til å prioritere disse sakene, slik at de havner i køen bak annen kriminalitet.

Oppdrettsnæringen setter på sin side store ressurser inn i disse sakene og forsvarer seg godt. De er på hjemmebane når det gjelder alle sider av sin virksomhet, og de er representert

med godt kvalifiserte advokater og sakkyndige med solid bransjekunnskap.”

Beskrivelsen tegner et dystert bilde av påtalemyndighetens mulighet til å vinne frem med denne type saker og understøtter at dette er et område der det etter departementets oppfatning klart er behov for forvaltningsilagte overtredelsesgebyr.

På bakgrunn av dette har Fiskeri- og kystdepartementets vurdert det slik at det foreligger et administrativt sanksjonsbehov.

#### 5.1.4.3 Betyggende og forutsigbar ileggelse av overtredelsesgebyr

Det neste spørsmålet er om det er spesielle betenkeligheter med å forfølge lovovertridelser av akvakulturloven med overtredelsesgebyr.

Som det fremgår av departementets forslag, bør et administrativt sanksjonssystem ha klare og forutsigbare rammer, det må være gjennomtenkt, velbegrunnet og betryggende. Det innebærer også at det må være et forvaltningsorgan som på betryggende vis kan forfølge og sanksjonere administrativt. Dette forutsetter at Fiskeridirektoratet er i stand til å behandle overtredelsessaker på en betryggende måte. Videre innebærer det at direktoratet må ha tilstrekkelige ressurser og relevant juridisk kompetanse. For å sikre en forsvarlig saksbehandling har direktoratet nylig sentralisert ileggelsen av overtredelsesgebyr til to regionkontor.

I høringsbrevet er det påpekt at det ikke bør være ubegrunnede forskjeller mellom tilstøtende lovverk som regulerer akvakulturnæringen. Det er også viktig at *praksis* etter hver enkelt lov og etter ulike lover er mest mulig lik og enhetlig. Riksrevisjonen påpeker i sin undersøkelse av havbruksforvaltningen, Dokument 3:9 (2011–2012) side 12:

”Undersøkelsen viser videre at det er betydelige regionale og lokale forskjeller i sanksjonsbruken i Mattilsynet og Fiskeridirektoratet. Bruken av tvangstiltak har eksempelvis variert mellom rundt 2 prosent og 24 prosent blant Fiskeridirektoratets regioner, mens det blant Mattilsynets regioner har variert fra 9 til over 17 prosent. Fiskeri- og kystdepartementet viser til at det er nedfelt regler for bruken av reaksjoner for både Fiskeridirektoratet og Mattilsynet, men at det har vært kritikk av Fiskeridirektoratets bruk av sanksjoner. Fiskeri- og kystdepartementet skal blant annet på denne bakgrunn foreta en etterkontroll av akvakulturloven, som

også vil inkludere en gjennomgang og en vurdering av sanksjonsreglene i denne loven.”

Det er viktig for tilliten til sanksjonssystemet at fiskeriforvaltningen treffer vedtak for å sikre mest mulig lik praksis. Det er særlig viktig at praksis ved ileggelse av overtredelsesgebyr er konsekvent. Ulik praksis kan foruten å føre til ugyldighet også føre til at tilliten til systemet svekkes. Vilkårige ulikheter kan også ha betydning for vurderingen av hvor betryggende systemet er i sin alminnelighet.

Etter departementets vurdering i høringsbrevet sikrer forslagene til lovbestemmelser om sanksjoner og reaksjoner, samt alminnelige forvaltningsrettslige rettsikkerhetsgarantier, at reaksjons- og sanksjonsileggelse etter akvakulturloven er både betryggende og forutsigbar.

#### 5.1.4.4 Når er det hensiktsmessig med overtredelsesgebyr?

Som det går frem av høringsbrevet er det, etter Fiskeri- og kystdepartementets syn, et relevant moment i vurderingen av om overtredelsesgebyr eller straff skal ilegges om det er tale om overtridelser begått av enkeltperson eller foretak. Akvakulturloven regulerer først og fremst økonomisk aktivitet drevet av foretak. Foretakene er hovedpliktsubjektet etter loven og har den økonomiske interessen i driften. Selv om overtridelser faktisk i mange tilfeller foretas av enkeltpersoner er det som ledd i en virksomhet i foretakets interesse og det gir alt i alt en rimeligere ansvars plassering og bedre insentiver til *systematisk forebyggende arbeid* hvis foretaket bærer ansvaret, se nærmere under punkt 5.3.2.2 og 5.3.4. Akvakulturdrift er kompleks, omfattende og med stadig risiko for lovovertridelser er det først og fremst ved strenge krav til internkontroll, rutiner og systemer at lovovertridelser kan forebygges. Akvakulturregulerkets mange krav til slike forholdsregler synliggjør viktigheten av at slike tiltak blir tatt. Derfor vil gjennomgående en plassering av ansvaret hos *foretaket* best ivareta allmenn- og individualpreventive hensyn.

Det er også foretaket som har best forutsetninger for og oppfordring til å holde seg orientert om til enhver tid gjeldende reguleringer for akvakultur.

Disse momentene er særlig relevante når det er tale om reguleringslovgivning som retter seg mot *risiko* for uønskede hendelser, med andre ord der systematisk forebyggende arbeid er en forutsetning for å redusere risikoen, typiske regule-

ringsområder i så måte er helse, miljø og sikkerhet.

Det er videre rimelig å legge til grunn at det er færre rettsikkerhetsmessige betenkeligheter forbundet med å forfølge foretak administrativt enn dersom privatpersoner forfølges på tilsvarende måte. Trolig vil det for foretak være mindre forskjell mellom å bli ilagt overtredelsesgebyr og bot, enn det vil være for en enkeltperson. Det er trolig den økonomiske virkningen av reaksjonen som har størst betydning for foretaket. En viktig prinsipiell forskjell mellom overtredelsesgebyr og bot ilagt personer er at boten skal gis med subsidiær fengselsstraff jf. straffeloven § 28 første ledd (tilsvarende for forelegg, jf. straffeprosessloven § 256 første ledd nr. 4).

Som vi har påpekt ovenfor, bør foretaket være det *primære ansvarssubjekt* etter loven. Andres ansvar, da særlig ansatte, bør være subsidiært foretakets ansvar. Foretaket har ansvar også for arbeidstakeres lovovertridelser (*arbeidsgiver- og organansvar*). Når det gjelder rettsikkerheten ved sanksjonsileggelsen fremheves det videre at akvakulturregulering *ikke* er tale om regulering av den alminnelige handlefrihet eller næringsfrihet – altså regler som retter seg mot enhver. Men, det er tale om regler som retter seg mot en *bestemt gruppe* – akvakulturvirksomheter. Det er videre tale om *økonomisk drift* med *profesjonelle aktører*. Driften er forankret i et konsesjonssystem som gir en *særlig rettighet*. *Tillatelsen* innebærer dermed en særlig oppfordring til å være årvåken i å overholde loven.

I departementets vurdering i høringsbrevet, er det vist til at spørsmålet vil stille seg annerledes der det er tale om forfølging av andre, for eksempel *ansatte* i selskapet. For det første, er det som tidligere understreket *virksomheten* som bør ha ansvaret og ansatte bør bare forfølges om de har utvist *grov uaktsomhet* eller *forsett*. I tillegg til at det er på systemnivå at forholdsregler bør tas, tilsier ikke allmenn- og individualpreventive hensyn at ansatte bør møtes med reaksjoner eller sanksjoner ved lovovertridelse, med mindre lovovertridelsen er alvorlig. Videre har departementet vurdert at strafforfølgning vil være en hensiktsmessig fremgangsmåte i slike situasjoner. Konstateringen av sterkt klanderverdig opptreden av ansatte er så vidt belastende at straffeprosessens former ut fra departementets vurdering er best egnet til å ivareta den ansattes interesser. Den ansatte vil med det nytte godt av straffeprosessen, blant annet ved at søksmålsbyrden fortsatt ligger på det offentlige og retten til offentlig oppnevnt forsvarer.

Tilsvarende vurderinger er gjort i nyere lovforarbeider. Blant annet er det etter konkurranseloven bare foretak som kan ilegges overtredelsesgebyr, jf. konkurranseloven § 29. (Ansvarsplasseingen foreslås videreført i NOU 2012: 7). Ved vedtakelsen av skipsikkerhetsloven valgte lovgiver å gå fra *skipsførere* som primært sanksjonssubjekt til *rederiet*, se nærmere om begrunnelsen for overgangen i NOU 2005: 14 *På rett kjø* blant annet side 89 følgende. Dette er også i tråd med praksis innenfor flere områder, herunder akvakultur. Det er bare foretak som er ilagt overtredelsesgebyr etter akvakulturloven.

Som det vises til i høringsbrevet, er det etter Fiskeri- og kystdepartementets oppfatning, først og fremst ved *alvorlige* overtredelser at personer bør sanksjoneres. Saker av en viss alvorlighet vil trolig være forbundet med klanderverdig oppførsel og ha negative sidevirkninger; for eksempel kan det bli vanskeligere å få tilsvarende arbeid eller man kan møte sosial misbilligelse. Dette tilsier etter vår oppfatning at slike saker er best egnet for straffeprosessens former. Det er blant annet særlig god grunn til at ansatte i en slik situasjon skal få sakskostnadene sine dekket av det offentlige. I en konkret sak kan det være en interessemotsetning mellom foretaket og den ansatte. For foretaket kan det være ønskelig å etablere at handlingen til den ansatte var av en slik grov karakter at det lå utenfor hva foretaket kunne regne med fra den ansatte.

For ordens skyld gjøres det oppmerksom på at foretaket som driver akvakulturvirksomheten alltid vil være innehaver av konsesjon. Det følger av akvakulturloven § 4 annet ledd at: "Ingen kan drive akvakultur uten å være registrert som innehaver av akvakulturtillatelse i akvakulturregisteret, jf. § 18 første ledd". Lovens § 19 tredje ledd slår fast at utleie av akvakulturtilatelser heller ikke er tillatt. Med andre ord skal den som driver akvakulturvirksomheten også inneha tillatelsen. I departementets forslag er det også gjort oppmerksom på at næringsvirksomhet ikke kan drives uten selskapsorganisering. Det innebærer at all virksomhet etter konsesjon gitt etter akvakulturloven er virksomhet drevet i regi av foretak. (For særlige problemstillinger som oppstår for enkeltpersonforetak, se punkt 5.3.2.2 og 5.3.4).

Loven gjelder også for tjenesteytere til akvakulturvirksomhet, jf. § 2 annet ledd. Langt på vei vil de samme hensyn gjøre seg gjeldende her som for selve akvakulturvirksomheten. En forskjell er at det er virksomhet som ikke drives i henhold til konsesjon. I en særstilling i loven står forskriftshjemmelen i § 17 tredje ledd til å forby blant annet

ferdsel i nærheten av akvakulturanlegg. Dette er en plikt som retter seg mot enhver og har mest til felles med regulering av friluftslivet i friluftsløven. Denne plikten vil først og fremst overtres av privatpersoner og overtredelser må etter departementets forslag eventuelt møtes med strafforfølgning.

Fiskeri- og kystdepartementet har på denne bakgrunn vurdert det slik at det ikke er behov for å ilegge overtredelsesgebyr til personer i sin alminnelighet. Departementet har heller ikke sett behov for å ilegge overtredelsesgebyr til ansatte med et særlig ansvar for driften – også særskilt ansvarlige må følges med straff.

#### *Når er det hensiktsmessig med straff?*

Fiskeri- og kystdepartementet har vurdert at overtredelsesgebyr, administrativ inndragning og tvangsmulkt i all hovedsak vil være tilstrekkelig og hensiktsmessige sanksjoner og reaksjon mot overtredelser av akvakulturloven. Departementet har likevel sett grunn til å fastholde muligheten for straff i to situasjoner, for *alvorlige* overtredelser begått av privatpersoner og foretak.

I NOU 2012: 7 vurderer Konkurranselovutvalget om foretaksstraff i konkurranseloven bør oppheves. I den forbindelse drøfter utvalget grundig om straff har en preventiv virkning utover virkningen risikoen for illeggelse av overtredelsesgebyr har (side 49 følgende). Utvalget konkluderer med at "foretaksstraffen ikke har noen betydelig preventiv verdi ved siden av overtredelsesgebyret som sanksjonsform", men velger likevel ikke å oppheve foretaksstraffen dels under henvisning til at "at straffehjemmelen i seg selv signaliserer at overtredelser av konkurranseloven er en alvorlig form for økonomisk kriminalitet."

Konkurranselovutvalgets vurderinger har etter departementets oppfatning interesse også for akvakulturområdet. Det er trolig liten eller ingen ytterligere preventiv virkning ved bruk av foretaksstraff overfor akvakulturforetak enn virkningen overtredelsesgebyr gir. Først og fremst er det er den økonomiske realiteten for foretak som betyr noe.

Likevel, trusselen om straff kan i seg selv ha en viktig *signaleffekt*. Dette gjelder kanskje særlig på forvaltningsområder der beskyttelse av naturmiljøet står sentralt, slik det gjør for akvakulturområdet. I og med at det særlig er tale om overtredelser med risiko for stor skade på miljøet er det viktig å signalisere alvorret. Å fjerne straffetrusselen for foretak (eller for person) harmonerer i liten grad med senere års utvikling innen både

lovgivnings- og rettspraksis, der behovet for å reagere hardt overfor miljøforbrytelser er sterkt understreket, se blant annet Rt. 2012 side 149 (*Vest Tank*) avsnitt 120 følgende med videre henvisninger.

Som det fremgår av Fiskeri- og kystdepartementets høringsforslag, er departementet derfor av den oppfatning at adgangen til å strafforfølge foretak bør videreføres. I tillegg bør det etter departementets oppfatning fortsatt være mulig å bruke straff overfor personer der personene gjør seg skyldige i grovt uaktsomme eller forsettlig overtredelser. I disse tilfellene vil sannsynligvis det gi en best samlet preventiv effekt om *både* foretaket og personen sanksjoneres. Igjen er det først og fremst på et overordnet nivå at det er mulig å drive godt forebyggende arbeid, det tilsier at det først og fremst er ansatte med et særlig ansvar det er aktuelt å straffe.

#### **5.1.5 Høringsinstansene**

En rekke av høringsinstansene har hatt merknader til Fiskeri- og kystdepartementets forslag til endringer i akvakulturlovens kapittel 7 om administrative sanksjoner, reaksjoner og straff. En del av merknadene er generelle, og det foretas derfor en overordnet gjennomgang og oppsummering av høringsinstansenes syn i dette punktet.

Flere høringsinstanser, blant annet *Direktoratet for naturforvaltning (DN)*, *Norges jeger og fiskeforbund (NJFF)*, *Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif)*, *Mattilsynet* og *WWF* er positive til at det settes fokus på reaksjoner og sanksjoner og de endringer som er foreslått i akvakulturloven kap. 7. *Direktoratet for naturforvaltning* viser dessuten til at dette bidrar til å sikre at vilkårene for akvakulturvirksomheten overholdes og at hensynet til miljømessig bærekraft ivaretas.

*WWF* støtter forslagene til lovendringer i stor grad og mener de vil bidra til en mer bærekraftig havbruksnæring. *WWF* er imidlertid av den oppfatning at hensynet til vill laksefisk og marint miljø må vektlegges og tydeliggjøres mer i lovforslaget. Vurderingen om at inndragning av tillatelser ikke bør brukes som sanksjonsmiddel støttes heller ikke av *WWF*, og organisasjonen mener at det både i bestemmelsen om overtredelsesgebyr og i bestemmelsen om straff bør presiseres at miljøskade også omfatter eventuell skade på villaksbestander.

*FHL* har i sitt høringsinnspill påpekt at mye i departementets forslag innebærer en styrking og presisering av akvakulturloven, og at regelen om overtredelsesgebyr innebærer en forbedring av

den gjeldende regelen. Etter organisasjonens mening innebærer dette en styrking av næringens forutberegnelighet, samtidig som det ivaretar hensynet til likebehandling. Det presiseres imidlertid at det bør gis fradrag for usikkerheten ved estimering av biomasse. Samtidig påpeker foreningen at det er mye som ikke bygger opp under at næringen skal videreutvikles til en mer miljømessig, bærekraftig, matproduserende næring. *FHL* uttrykker videre en generell skuffelse over at høringsbrevet gir uttrykk for at det beste departementet kan gjøre for å oppnå målet om å bli verdens beste sjømatnasjon er å skjerpe adgangen til å ilegge "pålegg og straff".

*NSL* mener at høringsnotatet er ensidig og går i retning av å underbygge så strenge sanksjoner som mulig. Departementet synes ikke å være opp tatt av å gi best mulig regler for å utvikle akvakulturnæringen som næring og samfunnsaktør. *NSL* viser til at for strenge reaksjoner vil gi et inntrykk av at næringen består av mange lovbrøyttere som utøver grov miljøkriminalitet og som må straffes deretter.

*Advokatfirmaet Steenstrup Stordranges* merknader går i samme retning som *FHL* og *NSL*, men det fremheves også at Fiskeri- og kystdepartementets sammenligninger mellom akvakulturvirkosomheter og annen virksomhet er lite treffende, og bidrar til et feilaktig bilde av at det er nødvendig å reagere strengt på miljøregelbrudd i havbruksnæringen.

Endelig er *FHL* og *Kyllingstad og Kleveland Advokatfirma* uenig i departementets vurdering om at overtredelsesgebyr ikke er straff etter *EMK*, og de viser til at de ikke er enig i departementets tolkning av *Inocêncio-dommen*.

### 5.1.6 Departementets vurdering

Fiskeri- og kystdepartementet finner grunn til å fremheve at et administrativt sanksjonssystem må ha klare og forutsigbare rammer, det må være gjennomtenkt, begrunnet og betryggende. Lignende betraktninger er også fremhevet i et representantforslag fra Høyre i 2011 (Representantforslag 25 S (2010–2011)).

Fiskeri- og kystdepartementet har i vurderingen av utforming av regler om sanksjoner og reaksjoner lagt til grunn de overordnede anbefalingene i Justisdepartementets veileder *Lovteknikk og lovforberedelse* (Justisdepartementet, 2000), *NOU 2003: 15 Fra bot til bedring*, den praksis lovgiver har lagt seg på i utformingen av regler om sanksjoner og reaksjoner i lov- og forskriftverket ellers, og vurdert særlig de hensyn

som gjelder på akvakulturområdet. I tillegg gir *Ot.prp. nr. 90 (2003-2004)*, som er forarbeidene til straffeloven 2005, generelle rettspolitiske føringer for bruk av straff i særlovgivningen.

Utredningsinstruksen legger også rammer for departementets forslag. Det er særlig utredningsinstruksens krav til utredning av konsekvenser for næringslivet, miljø og overordnede rettslige normer som er relevant, se utredningsinstruksen punkt 2.3.2.

De overordnede føringene tilsier på den ene side at sentrale momenter i bestemmelser om administrative sanksjoner og reaksjoner fremgår av loven selv og at forskriftshjemler er utformet relativt presis. På den annen side er det viktig at loven ikke blir for detaljert. Det er også viktig at forvaltningen gis en viss fleksibilitet til å endre reglene dersom det viser seg at regelverket ikke virker som ønsket.

Akvakultur er et forvaltningsområde med profesjonelle aktører som driver med grunnlag i offentlig tillatelse og som må forutsettes å ha god kjennskap til reglene. Dette tilsier at det må være et betydelig rom for å angi sanksjonerte handlingsnormer i forskrifter, se også *NOU 2003: 15* side 184. Lovkravprinsippet er heller ikke til hinder for at plikten angis med en generell rettslig standard i loven som så presiseres i forskriftene. Et eksempel er standarden i akvakulturloven § 10 "miljømessig forsvarlig måte", som blant annet er presisert nærmere i akvakulturdriftsforskriften.

Kravet til klart lovgrunnlag vil imidlertid variere for de ulike reaksjonene og sanksjonene. Følgelig vil kravet til hjemmelens klarhet være mildere for en påleggs- eller tvangsmulkt hjemmel, enn for en overtredelsesgebyr- eller straffehjemmel.

Når det gjelder sanksjonshjemlene, er departementet av den oppfatning at det er gode grunner for å angi skyldkrav, sentrale momenter ved sanksjonsileggelse og -utmåling samt sentrale saksbehandlingsregler i akvakulturloven. Her er vi ved kjernen av lovkravsprinsippet, og det er ikke samme behov for fleksibilitet for forvaltningen her som det er for handlingsnormene.

Som det fremgår av høringsbrevet, vurderer departementet det slik at det bare er grunnlag for å diskutere om *overtredelsesgebyr* er straff i Grunnloven eller menneskerettslovens forstand. Det er etter departementets oppfatning klart at verken tvangsmulkt eller administrativ inndragning er straff i Grunnlovens eller menneskerettslovens forstand. Grunnlovs- og menneskerettmessigheten av disse forvaltningsreak-



sjonene vil drøftes svært kort under departementets vurderinger av hver enkelt reaksjonsform. Departementets vurdering i høringsbrevet av Grunnloven § 96 og menneskerettsloven blir derfor i all hovedsak redegjort for i forbindelse med vurderingen av overtredelsesgebyr under punkt 5.3.

Den gjeldende regelen om overtredelsesgebyr i akvakulturloven har vært utsatt for mye kritikk og flere rettslige prosesser. Det er særlig spørsmålet om overtredelsesgebyr etter akvakulturloven er straff i Grunnlovens forstand, samt fiskeriforvaltningens praktisering av overtredelsesgebyrbestemmelsen som har vært satt på spissen. Videre har miljøinteresser ment at straffenivået for overtredelser av akvakulturloven er for lavt, mens næringsinteresser har vært bekymret for om rettssikkerheten er ivaretatt.

Etter departementets syn har det blant annet på bakgrunn av dette vært både nødvendig og hensiktsmessig at reglene i akvakulturloven kapittel 7 har vært gjenstand for en fullstendig revisjon og etterkontroll. Avveiningen mellom miljøhensyn og næringsinteresser kan fremstå som krevende, men departementet er av den oppfatning at etterkontrollen og revisjonen av akvakulturlovens kapittel 7 reflekterer en bedre balanse mellom disse hensynene.

Selv om terskelen for å ilegge overtredelsesgebyr er skjerpet, og det foreslås at overtredelsesgebyr bare skal kunne ilegges foretak, er terskelen for å ilegge straff etter departementets forslag høyere. Straff vil etter forslaget § 31 også primært bare kunne rettes mot personer med ledende stillinger eller ansvar innad i et foretak. Departementet er av den klare oppfatning at endringene i kap. 7, sammenholdt med forslaget til endringer i lovens miljøkapittel, bidrar til en vesentlig styrking av hensynet til likebehandling, næringens rettssikkerhet og effektivitet i forvaltningen, og endelig en klar ansvars plassering.

I likhet med flere av høringsinstansene mener Fiskeri- og kystdepartementet at det er viktig med en presisering av bestemmelsene i akvakulturloven kapittel 7. Vi mener at endringene som er foreslått vil bidra preventivt, og bidra til å ivareta utvikling og konkurranse på like vilkår innad i næringen, innenfor rammen av miljømessig bærekraft. Samtidig presiserer vi at reglene er i tråd med overordnede føringer i Grunnloven § 96, EMK og de anbefalinger som er

kommet til uttrykk i NOU 2003: 15 Fra bot til bedring.

Departementet har også latt seg inspirere av rettsregler og -praksis fra andre rettsområder, blant annet miljø- og havressursområdet. Selv om uttalelser fra disse rettsområdene ikke er direkte anvendelig på akvakulturområdet, er imidlertid en tilsvarende tankegang både egnet og relevant, og harmonerer dessuten med sektorerogripende regelverk, som for eksempel naturmangfoldloven.

## 5.2 Straff

---

### 5.2.1 Gjeldende rett

Akvakulturloven § 31 lyder:

”§ 31. Straff

Den som forsettlig eller grovt uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, straffes med bøter eller fengsel i inntil 1 år eller begge deler, dersom forholdet ikke rammes av strengere straffebestemmelse.

Foreligger særlig skjerpende omstendigheter, kan fengsel i inntil 2 år anvendes, om ikke strengere straffebestemmelse får anvendelse.

Medvirkning og forsøk straffes på samme måte.

I forskrift gitt i medhold av denne lov kan det fastsettes at overtredelse av forskriften ikke er straffbar.”

Fra 2009 og frem til og med april 2012 har om lag 40 saker blitt anmeldt av Fiskeridirektoratet til påtalemyndigheten. Av de 40 sakene er ca. 10 av sakene endelig avgjort, mens resten ligger ubehandlet hos påtalemyndigheten. I perioden 2010–2011 ble fire forhold anmeldt for overskridelse av maksimalt tillatt biomasse (MTB). To av sakene gjaldt mistanke om manipulasjon av innrapporterte opplysninger om biomasse.

De øvrige anmeldelsene gjelder i all hovedsak brudd på bestemmelser om generelle krav til forsvarlig drift, beredskapsplan, krav om lokalitetsklarering, krav til akvakulturtillatelse, plikten til å forebygge rømming eller å iverksette gjenfangst.

Utover dette er det dessuten en økende tendens til anmeldelse av vare- og tjenesteleverandører til næringen (for eksempel brønn- og fôrbåter) på grunn av rømming av fisk som følge av uforvarlig opptreden ved båtanelp.

## 5.2.2 Høringsforslaget

### 5.2.2.1 Valget i praksis mellom straff og overtredelsesgebyr

I og med at det vil være mulighet til å forfølge en lovovertrødelse overfor foretaket med overtredelsesgebyr og straff, og overfor person med straff, har departementet funnet det nødvendig å si noe om hvordan valget mellom disse sanksjonsformene i praksis kan løses og hvordan lovutforming og andre rettslige virkemidler kan tilrettelegge for hensiktsmessige valg (sporvalg).

### 5.2.2.2 Presis angivelse av straffbare og sanksjonerbare plikter

For mange lovovertrødelse kan valget mellom overtredelsesgebyr og straff løses ved presis angivelse av hvilke pliktbrudd som sanksjoneres med hva i lov eller forskrift. I tillegg til at det løser spørvalget, er det i samsvar med overordnede anbefalinger i Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) at det presis angis hvilke pliktbrudd som er straffbare. Det er nærliggende å vurdere det på samme måte for pliktbrudd som kan møtes med overtredelsesgebyr, jf. NOU 2003: 15. Skipssikkerhetslovens bestemmelser om overtredelsesgebyr §§ 55 og 56 og straff §§ 58 til 67 er eksempler på presisering av hvilke overtrødelse som skal være sanksjons- eller straffbare, for hvem og med hvilket skyldkrav som skal gjelde.

Pliktene som fremgår av akvakulturloven er formulert relativt vidt og presisert ytterligere i forskrift. For de aller fleste pliktene i loven vil det være aktuelt med både straff og overtredelsesgebyr, se nærmere under punkt 5.1.3. Dermed vil ikke valget mellom straff og overtredelsesgebyr løses i loven selv. Derimot har departementet påpekt i høringsbrevet at det i forskrift bør tilstrebtes å vurdere for hver enkelt plikt om overtrødelse skal være sanksjonerbar, straffbar eller begge deler. (I forskrift 29. mars 2007 om reaksjoner ved overtrødelse av akvakulturloven (*akvakulturreaksjonsforskriften*) er det presisert hvilke pliktbrudd som kan møtes med overtredelsesgebyr i §§ 10 og 11.) For en stor del av pliktene i forskrifter til akvakulturloven er det lite aktuelt med bruk av straff. Det er tilstrekkelig at regelbrudd møtes med administrativ sanksjon eller reaksjon. Slik loven fremstår i dag, er det til en viss grad en overkriminalisering: overtrødelse av "bestemmelser gitt i eller i medhold av loven" kan straffes.

En presis angivelse av pliktene gjør loven mer forutberegnlig og tydelig for både forvaltningen, påtalemyndigheten og næringen. Valget mellom

overtredelsesgebyr og straff vil i mange tilfeller løses direkte i loven.

### 5.2.2.3 Helhetsvurderingen

Etter departementets vurdering bør straff reserveres for *alvorlige overtrødelse*. Her kan straff fortsatt ha en viktig funksjon ved siden av administrative sanksjoner, ved å statuere at samfunnet reagerer alvorlig på slike overtrødelse. Avveiningen mellom behovet for straffeprosessens rettsikkerhetsgarantier og hensynet til effektiv sanksjonsileggelse vil i de aller fleste tilfelle tilsi at overtrødelsen blir forfulgt administrativt der overtrøderen er et foretak, og særlig dersom foretaket eier en eller flere akvakulturtillatelse. Se for øvrig også punkt 5.1.3.1.

Det er flere måter å innføre et kvalifikasjonskrav for straff – altså reservere straff for mer alvorlige overtrødelse. Det kan formuleres direkte i lovteksten, angis ved momenter i merknaden til bestemmelsen som forvaltningsorganet kan ta som utgangspunkt, fastsettes i en anmeldelsesinstruks eller overlates nærmere til departementet å fastsette i forskrift.

Sanksjonslovutvalget anbefaler lovfesting av kvalifikasjonskrav, jf. NOU 2003: 15 side 153 følgende. Det er også gjort i flere lover vedtatt etter NOU 2003: 15 deriblant havressursloven. Sanksjonslovutvalget foreslår at kvalifikasjonen angis ved at den som "vesentlig overtrøder" kan straffes, jf. NOU 2003: 15, side 157. Sanksjonsutvalget foreslår videre at "vesentlig" presiseres i loven slik: "Ved vurderingen av om en overtrødelse er vesentlig skal det særlig legges vekt på overtrødelsens omfang og virkninger og graden av utvist skyld."

I tillegg til vesentlige overtrødelse, foreslår Sanksjonsutvalget at gjentatte overtrødelse kan møtes med straff. Det har utvalget formulert på følgende måte:

"Dersom personen eller foretaket tidligere er ilagt sanksjon for overtrødelse av denne lov eller forskrift gitt i medhold av loven, kan straff anvendes selv om overtrødelsen ikke er vesentlig."

Kvalifikasjonskravet "vesentlig" er i ettertid benyttet i skipssikkerhetsloven §§ 59 til 66 og havne- og farvannsloven § 62. I begge lovene er kriteriet presisert – på litt ulike lovtekniske vis, men med samme innhold. I havne- og farvannsloven § 62 annet ledd presiseres det at i vurderingen av om noe er vesentlig "skal det særlig legges vekt på omfanget og virkningene av overtrødelsen og graden av utvist skyld."

I høringsbrevet er tatt til orde for at det vil fremstå som ryddig og klargjørende at anvendelsesområdet til straff og administrative sanksjoner blir antydnet i loven. Departementet har i høringsforslaget derfor foreslått at det bør fremgå av lovteksten at det er ”alvorlige overtredelser” som kan straffes. Departementet var av den oppfatning at uttrykket ”alvorlig” peker i retning av en bredere helhetsvurdering enn ”vesentlig overtrer” og er derfor bedre egnet.

#### 5.2.2.4 Skyldkrav

Dagens straffebestemmelse gjelder for forsettlig eller grovt uaktsomme lovbrudd. Den nedre terskelen er altså grov uaktsomhet, som er presisert av Høyesterett slik: ”Det må foreligge en kvalifisert klanderverdig opptreden som foranlediger sterke bebreidelser for mangel på aktsomhet”, jf. Rt. 1970 side 1235. Som det fremgår av departementets høringsnotat, er det vurdert om dette er et hensiktsmessig skyldkrav.

Det er gitt generelle retningslinjer om skyldkrav i særlovgivningen i Ot.prp. nr. 90 (2003-2004). Der er det uttalt på side 115:

”Før en handling kan kriminaliseres, må det først vurderes om skadefølgeprinsippet tilsier bruk av straff. Er så tilfelle, må det tas stilling til om hovedregelen om forsett bør fravikes, slik at også uaktsomme handlinger gjøres straffbare. Og i så fall må det vurderes om enhver uaktsomhet skal kvalifisere for straffansvar, eller om det bare er de kvalifisert klanderverdige overtredelsene som skal rammes.

Samtidig må ikke betydningen av å oppstille grov uaktsomhet som utgangspunkt overdrives. Fortsatt bør det være grunnlag for å straffe en rekke overtredelser som begås med alminnelig (simpler) uaktsomhet. Dette vil særlig være aktuelt for handlinger som kan ha alvorlige konsekvenser, hvor det er praktisk at normen overtres uforsettlig, og hvor det ikke finnes andre normer eller sanksjoner som bidrar til å forebygge overtredelser. Spørsmålet om når skyldkravet bør være simplert uaktsomhet må vurderes nærmere for hvert enkelt straffebud som ledd i departementets arbeid med en ny spesiell del i straffeloven, og tilsvarende for straffebud i spesiallovgivningen.”

Med andre ord, grov uaktsomhet bør være skyldkravet med mindre gode grunner tilsier et lavere eller høyere skyldkrav. Etter Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) er det vanlige i særlovgivningen at skyldkra-

vet settes til grovt uaktsomme og forsettlig over-  
tredelser.

I høringsbrevet vises det imidlertid til at det er noen unntak fra dette. Skyldkravet i havressursloven §§ 60 til 63 er ”med vilje eller aktaust”. (Tilsvarende deltagerloven § 31 ”forsettlig eller uaktsomt”.) Den nedre terskelen for ansvar er altså *vanlig uaktsomhet* og ikke i samsvar med anbefalingene Ot.prp. nr. 90 (2003-2004). Vurderingene i forarbeidene til havressursloven har interesse i denne sammenheng, Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) side 163:

”Departementet vil i høve til brot på reglane i eller i medhald av havressurslova ta utgangspunkt i at ei rekkje av normene i eller i medhald av lova vert brotne aktaust. Rettspraksis viser at dette er følgt opp, slik at aktause lovbrot har vorte straffa. Departementet meiner dette er nødvendig for at straffeføresegnene i lova skal kunne fylle formålet sitt. Brot på reglane fastsett i eller i medhald av havressurslova vil kunne gje ein betydeleg ulovleg gevinst, og det er difor nødvendig at aktause brot på kvoteføresegner, tekniske reguleringar, rapporterings- og opplysningsplikter og reglar om kontroll og handheving, skal kunne straffast. Departementet ser det difor som tenleg at heimelen for sanksjonar slik han er nedfelt i saltvassfiskeleva vert ført vidare i havressurslova, slik at også aktause lovbrot vert ramma. For grove lovbrot, jf. § 64 første ledd, er kravet til skuld likevel grov aktløyse eller forsett.

...

Departementet vil framheve at innføringa av ein heimel for å påleggje lovbrotsgebyr reelt sett leier til at terskelen for straff i fleire tilfelle kan verte heva. Departementet meiner det er best om dette utviklar seg i praksis gjennom forvaltninga sine val av reaksjonsformer, jf. nedanfor i kapittel 9.7.4 om lovbrotsgebyr.

I den samanheng meiner departementet det er naturleg å ta ein gjennomgang av sanksjonsføresegnene i havressurslova når ordninga med lovbrotsgebyr har fått verka ei stund. Så kan ein vurdere endringar knytt til spørsmålet om ytterlegare avkriminalisering av enkelte handlingar, eller eventuelt differensiering av skuldkrav.”

Langt på vei er det de samme hensynene som gjøres seg gjeldende for forvaltningen av akvakulturloven som for havressursloven. Men, det er særlig grunn til å merke seg det siste avsnittet i det

siterte der departementet bebuder en ny vurdering av skyldkravet etter at bestemmelsen om overtredelsesgebyr har fått virke en stund. Situasjonen innen akvakultur er at overtredelsesgebyr har vært ilagt en stund. Dette er et viktig skille mellom havressursloven og akvakulturloven. Departementet har påpekt at det som oftest er aktuelt å straffe foretak, hva som er den nedre terskelen for straffansvar får liten betydning for ileggelse av foretaksstraff – som er regulert av straffeloven §§ 48a og b der straff kan ilegges med grunnlag i et arbeidsgiver- og organansvar.

Uaktsomme miljøovertredelser av akvakulturregelverket kan også straffes etter naturmangfoldloven. I naturmangfoldloven § 75 er skyldkravet forsettlig eller uaktsom overtredelse. I Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) side 456 har Miljøverndepartementet begrunnet det slik:

”Departementet har sett det som viktig at også uaktsomme overtredelser av lovens bestemmelser kan håndheves og sanksjoneres, da et slikt skyldkrav avspeiler alvoret bak lovens formål om bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet.”

I den grad det oppfattes å være et behov for straff for uaktsomme overtredelser av bestemmelser for å beskytte miljøet, gir altså naturmangfoldloven en slik mulighet.

Som Fiskeri- og kystdepartementet viser til i høringsbrevet, er det tilstrekkelig at uaktsomme overtredelser blir sanksjonert administrativt overfor foretaket, slik at personstraff forbeholdes grovt uaktsomme og forsettlige overtredelser. Departementet foreslo derfor at skyldkravet ”forsettlig eller grovt uaktsomt” burde videreføres uforandret, med følgende begrunnelse:

For det første er den primære sanksjonsform i lovforslaget overtredelsesgebyr rettet mot foretak med et arbeidsgiver- og organansvar. Overtredelsesgebyr eller foretaksstraff mot foretak vil være en tilstrekkelig og hensiktsmessig sanksjon mot uaktsomme overtredelser. For det andre kunne Fiskeri- og kystdepartementet ikke se at det er særskilte trekk ved akvakulturloven som begrunner et avvik fra det alminnelige utgangspunkt oppstilt i Ot.prp. nr. 90 (2003-2004).

Fiskeri- og kystdepartementet påpekte at der det følger flere særlige aktsomhetsplikter av loven eller i forskrift til loven, skal det mindre til for at handlingen vurderes som grovt uaktsom i straffe-

bestemmelsens forstand. Et eksempel på en særskilt aktsomhetsplikt er akvakulturdriftsforskriften § 15 som stiller krav til ”særlig aktsomhet” ved bruk av legemidler. Hva som er grovt uaktsomt må vurderes på bakgrunn av *avviket* fra aktsom atferd. Der handlingsplikten pålegger noen å oppføre særlig aktsomt, vil nettopp *særlig aktsomhet* være utgangspunktet for vurderingen av om *avviket* er stort nok til at handlingen er å anse som grovt uaktsomt. Akvakulturnæringen er ellers preget av en rekke *kjente risikofaktorer* som det må forutsettes at akvakulturvirksomheten tar høyde for.

Departementet fremhevet også at et strengt skyldkrav bare skal få betydning for straff mot personer og ikke for muligheten til å ilegge foretak straff. For foretak ilegges straff etter straffeloven §§ 48a og 48b. I Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) drøftes konsekvensene av å innføre grov uaktsomhet som uaktsomhetsansvar for adgangen til å ilegge foretak straff. Justis- og politidepartementet uttaler i den forbindelse:

”Departementet foreslår i denne proposisjonen at forsett skal være den primære skyldformen for personlig straffansvar, og at det som utgangspunkt bør kreves grov uaktsomhet der et uaktsomhetsansvar er ønskelig. Skal slike skyldkrav gjelde også i samband med foretaksstraff, kan det komme til å begrense adgangen til å ilegge foretaksstraff sammenlignet med rettstilstanden i dag. Det kan falle vanskeligere å karakterisere anonyme eller kumulative feil som utslag av grov uaktsomhet enn som utslag av vanlig uaktsomhet. Dette kan gjøre det mindre aktuelt å reagere strafferettslig mot overtredelser, blant annet av nærings- og miljølovgivning, som skjer som del av virksomheten i større foretak uten at det kan påvises relativt grove feilvurderinger hos bestemte enkeltpersoner i foretaket. Prosessøkonomisk er det kompliserende og fordyrende å måtte bevise subjektiv skyld for at foretaksstraff skal kunne idømmes. Departementet mener at ordningen med foretaksstraff har virket godt, og ser en effektiv foretaksstraff som et viktig element i den nye straffeloven. Det kan etter departementets syn virke uheldig om det forhold at en bestemt gjerningsperson ikke kan straffes på grunn av manglende skyld, alltid skal gjøre at man ikke kan anvende foretaksstraff mot det foretaket som vedkommende har handlet på vegne av. Departementet vil videre finne det uheldig om de regler om subjektiv skyld som foreslås i proposisjonen, skulle begrense

adgangen til å bruke foretaksstraff. Departementet foreslår etter dette at det ikke settes som betingelse for å ilegge foretaksstraff at bestemte personer som har handlet på vegne av foretaket, har utvist subjektiv skyld, og at det heller ikke skal gjelde noe skyldkrav ved anonyme eller kumulative feil. Men foretaksstraff skal – som nå – ikke kunne ilegges dersom overtredelsen må anses som et hendelig uhell eller utslag av force majeure.”

Fiskeri- og kystdepartementet har i høringsforslaget fremhevet at skyldkravet ”forsettlig eller grovt uaktsomt” ikke skal innebære en høyere terskel for ileggelse av foretakstraff etter akvakulturloven § 30, jf. straffeloven § 48 a. Om den nedre grense for skyldansvaret i akvakulturloven er uaktsom eller grovt uaktsomt har altså ingen betydning for foretaks straffansvar. Graden av utvist skyld vil derimot ha betydning for spørsmålet om det bør ilegges foretaksstraff i den enkelte sak (*opportunitetsskjønnet*) og utmålingen av straffen.

#### 5.2.2.5 Bare foretak og ansatte kan straffes

Spørsmålet i det følgende blir hvem som skal straffes for overtredelser. Gjeldende straffebestemmelse hjemler straff til ”Den ... som overtrer”, med andre ord kan en enhver som bryter loven straffes. Ved lovovertridelser vil det typisk være ansatte i foretaket eller oppdragstakere som *forårsaker lovovertridelsen*. Dermed melder spørsmålet seg om hvor ansvaret skal plasseres.

Fiskeri- og kystdepartementet har i høringsbrevet vist til at det ved ulike anledninger har blitt fremhevet av foretak at foretaket ikke skal holdes ansvarlig fordi ansatte er holdt – eller kan holdes – ansvarlig. For det første er dette en *uheldig ansvars plassering*, se drøftelsen i underavsnittet ”Når er det hensiktsmessig med overtredelsesgebyr” i punkt 5.1.4, og for det andre kan det i slike situasjoner bli en *interessesmotsetning* mellom ansatte og foretaket, der foretaket vil ha et insentiv til å fremheve den ansattes uaktsomhet. I punkt 5.3.2.2 og 5.3.4 har Fiskeri- og kystdepartementet redegjort for at ansvar først og fremst bør ilegges foretaket. Det synspunktet gjelder likevel ikke fullt ut for straff.

Straffen er reservert for ”forsettlig eller grovt uaktsomme” overtredelser. Det er altså tale om ”kvalifisert klanderverdig opptreden som forandiger sterke bebreidelser for mangel på aktsomhet”, jf. Rt. 1970 side 1235. I slike situasjoner er det svært god grunn til å reagere *også overfor ansatte*. Men departementet har også funnet

grunn til å understreke at selv om den ansatte straffes, bør også foretaket straffes eller ilegges overtredelsesgebyr og omvendt. Om den ansattes handlinger skal ha betydning for foretakets straffansvar beror på en vurdering etter straffeloven §§ 48a og b, der blant annet et klart illojalt instruksbrudd etter omstendighetene kan ha betydning for om – og hvor hardt – foretaket skal straffes.

Høyesteretts dom inntatt i Rt. 2012 side 65 (*Vest Kran*) er illustrerende. Saken gjaldt ulovlig rensning av bensin, som resulterte i en eksplosjon og forurensning, jf. forurensningsloven § 78. Foretaket ble ilagt et forelegg på to millioner kroner. I tillegg ble daglig leder idømt to års fengsel og fradømt retten til å være daglig leder eller sitte i styret i selskap hvis virksomhet krever tillatelse fra Klima- og forurensningsdirektoratet eller Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

I høringsutkastet har Fiskeri- og kystdepartementet videre påpekt at det ikke er like god grunn til å straffe *alle* ansatte. I enkelte lover avgrenses straffansvaret til bestemte grupper av ansatte. Havressursloven er et eksempel. Straff er i havressursloven regulert slik i § 64 annet ledd: ”Når straffansvar etter §§ 60 til 63 kan gjerast gjeldande mot fartøyføraren for ei handling nokon av mannskapet på eit fartøy står for, kan den underordna berre straffast dersom han har brote føresegner med vilje. Ved avgjerda av om ein underordna skal straffast, skal det særleg takast omsyn til den preventive verknaden av straffa, kor grovt lovbrottet er, og om vedkomande har hatt eller kunne ha oppnådd fordel ved brottet.”

Bestemmelsen slår fast at ansatte bare kan straffes for forsettlige overtredelser dersom fartøyføreren kan straffes. Skipssikkerhetsloven er et annet eksempel. Straff er i loven regulert i flere bestemmelser med ulike ansvarssubjekter, jf. skipssikkerhetsloven §§ 58 til 70. I det alt vesentlige er det rederiet og skipsfører som kan straffes for overtredelser.

En grunn til at det er hensiktsmessig å ansvarliggjøre skipsfører i havressurslova og skipssikkerhetsloven, er skipsførerenes særlige selvstendige stilling og utvidede ansvar for driften av skipet. Skipsfører (fartøyfører) har i stor grad muligheten til å forebygge overtredelser og er dermed et naturlig ansvarssubjekt.

Det er ikke en ansatt med et tilsvarende ansvar som skipsfører innen akvakultur. Dermed er det ikke like lett å avgrense ansvaret til slike funksjoner i akvakulturloven. En tilsvarende ansvarsbegrensning innen akvakultur måtte i tilfelle være

daglig leder eller driftsleder (akvakulturdriftsfor-skriften § 6). Det hefter imidlertid svakheter ved begge kategoriene – daglig leder vil ofte ikke være til stede ved det enkelte anlegg og kan sitte langt fra selve driften. Betegnelsen ”driftsleder” er ikke definert, og måtte i tilfelle klargjøres nær-mere dersom det skulle bli brukt i denne sam-menhengen i loven.

Fiskeri- og kystdepartementet har derfor i høringsutkastet foreslått å videreføre bestemmel-sen, slik at enhver som overtrer loven i prinsippet kan straffes. Videre presiserte departementet at straff først og fremst bør benyttes mot enkeltpersoner som har et *særlig ansvar* for hele eller deler av driften og har begått alvorlige overtredelser.

#### 5.2.2.6 Grove overtredelser

Akvakulturloven § 31 gir en forhøyet straffe-ramme dersom det foreligger ”særlig skjerpene omstendigheter”. Formuleringen ”skjerpene omstendigheter” er i Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) anbefalt endret til ”grov overtredelse”. Anbefal-ingen er fulgt opp i lovgivningen, se for eksempel havressursloven § 64.

Departementet har foreslått at ordlyden i akva-kulturloven § 31 oppdateres i samsvar med anbe-falningen i Ot.prp. nr. 90 (2003-2004).

Det er også vurdert om det er behov en for-høyet straff for overtredelser av akvakulturloven. Strafforfølgning for forhold som er en overtredelse av akvakulturloven kan forfølges etter flere lover. Dersom det er tale om miljøskadelige overtredel-ser, kan forholdet i prinsippet forfølges med over-tredelsesgebyr (akvakulturloven § 30), straff (akvakulturloven § 31 første ledd, inntil ett år), for-høyet straff (akvakulturloven § 31 annet ledd, inn-til to år), straff (naturmangfoldloven § 75 første ledd, inntil ett år), forhøyet straff (naturmangfold-loven § 75 annet ledd, inntil tre år) og straff (straf-feloven § 152b, inntil 10 år). Sett hen til alle de ulike grunnlagene for straffeforfølgning, kan det spørres om det er behov for en forhøyet straffe-hjemmel i akvakulturloven.

Fiskeri- og kystdepartementet har i hørings- forslaget kommet til at det bør videreføres en adgang til forhøyet straff. Dagens bestemmelse bør imidlertid *presiseres*, slik at det er tydeligere i hvilke tilfeller det særlig bør anvendes forhøyet straff.

I havressursloven § 64 er det gitt momenter til vurderingen av om en overtredelse er grov. I vur-deringen skal det legges vekt på om den økono-miske eller potensielle økonomiske verdien er stor, om overtredelsen har skjedd systematisk

over tid og om det har skjedd som ledd i organi-sert virksomhet.

Departementet vurderte det slik at disse momentene også er relevante for akvakulturområ-det, og foreslo at momentene derfor bør inntas i akvakulturloven.

#### 5.2.2.7 Endringens betydning for foreldelsesfristen

Endringen fra ”særlig skjerpene omstendighe-ter” til ”grov overtredelse” kan skape usikkerhet rundt hvilken foreldelsesfrist som skal gjelde for overtredelsen.

Foreldelsesfristen for straffbare overtredelser er regulert i straffeloven § 67, hvor det fremgår at det for overtredelser med en strafferamme på inn-til ett år er foreldelsesfristen to år. For overtredel-ser med en strafferamme på inntil fire år, er forel-delsesfristen fem år. Det er sikker rett at foreld-esfristen ved overtredelser der strafferammen forhøyes ved ”særlig skjerpene omstendighet” tar utgangspunkt i den forhøyede strafferammen. Etter dette er altså foreldelsesfristen etter gjel-dende straffebestemmelse fem år, uavhengig av om det foreligger ”særlig skjerpene omstendig-heter”.

Endringen til ”grov overtredelse” – sammen-holdt med enkelte uttalelser i Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) – kan skape en viss usikkerhet om dette utgangspunktet, se nærmere om bakgrunnen i ”Foreldelse av saker om miljøkriminalitet”, Miljø-krim nr. 3/2009. Fiskeri- og kystdepartementet understreker at det med endringen fra ”særlig skjerpene omstendigheter” til ”grov overtredelse” *ikke er til hensikt å endre gjeldende foreldes-sesfrist*. Foreldelsesfristen skal fortsatt være fem år for alle overtredelser som er straffbare etter loven.

#### 5.2.3 Høringsinstansenes syn

Det er en generell enighet blant høringsinstan-sene at straff bør reserveres de alvorligste over-tredelsene og at det angis hvilke bestemmelser som kan møtes med straff ved overtredelse.

*ØKOKRIM* og *Politidirektoratet* er ikke enig i Fiskeri- og kystdepartementets vurdering om at avveiningen mellom behovet for straffeprosessuelle rettssikkerhetsgarantier og hensynet til effek-tiv sanksjonering vil tilsi at overtredelsen blir for-fulgt administrativt der overtrederen er et foretak. Rettssikkerhetsgarantier er også viktige overfor foretak, og videre vil det i alvorlige tilfeller ofte være slik at etterforskningen mot en person sprin-

ger ut av etterforskningen mot foretaket. Det vil derfor svekke den strafferettslige forfølgningen av personer i ledelsen, dersom alvorlige overtredelser skjer i regi av foretak og hendelsen ikke anmeldes.

*FHL* påpeker på sin side at departementet etter deres skjønn tar feil i sin påstand om at skyldkravet i § 31 ikke innebærer en høyere terskel for ileggelse av foretaksstraff, jf. straffeloven §§ 48 a og 48b. Slik *FHL* ser det "må skyldrekvisten i straffebudet, altså "grov uaktsomhet", i utgangspunktet være oppfylt" for å ilegge straff etter § 48a. *FHL* viser i denne sammenheng til Rt. 2002 side 1312, og konstaterer at det ikke uten videre generelt kan legges til grunn at foretak kan straffes uten skyld.

Etter *Mattilsynets* og *Fiskeridirektoratets* syn er uttrykket "alvorlig overtrer" ikke hensiktsmessig og kan dessuten være prosessdrivende. Fiskeridirektoratet mener dessuten at grensen mellom alvorlige overtredelser og grove overtredelser (jf. annet ledd) kan bli vanskelige å trekke. Direktoratet foreslår derfor at "alvorlig" strykes i første ledd.

*Mattilsynet* etterspør også en vurdering av behovet for en egen bestemmelse om foretaksstraff i akvakulturloven, siden foretak etter deres syn ikke kan straffes etter akvakulturloven, fordi dette må reguleres særskilt.

*Riksadvokaten* mener at lovgivningsteknikken som er valgt i departementets forslag, hvor det listes opp hvilke bestemmelser som kan medføre straff, gir økt forutsigbarhet og dermed er å foretrekke. *Riksadvokaten* påpeker videre at dersom uttrykket "alvorlig" innføres i § 31, bør det presiseres nærmere hva som ligger i vilkåret, og også hva som skiller et forhold som faller innenfor første ledd og forslaget til nytt annet ledd om "grov overtredelse". Etter *Riksadvokatens* mening er det uheldig å innføre et nytt vilkår, særlig sett hen til at både sanksjonsutvalget og miljølovgivningen ellers anvender den rettslige standarden "vesentlig overtrer".

*ØKOKRIM* og *Politidirektoratet* mener at terskelen for straffansvar bør følge alminnelig strafferettslig begrepsbruk; nemlig uttrykket "vesentlig". *ØKOKRIM* påpeker at det ikke er noen avgrensning av hvilke momenter som kan være relevante i helhetsvurderingen av om en overtredelse er "vesentlig". Dersom departementet ønsker at "alvorlig" skal medføre en annen vurdering enn "vesentlig", bør det redegjøres for forskjellen. Paragraf 31 bør dessuten utformes mer i tråd med annen miljølovgivning, se nml. § 75 annet ledd.

Siden tilsynsmyndigheten ikke har effektive sanksjonsmidler mot utleie av tillatelser, jf. akvakulturloven § 19, ønsker Fiskeridirektoratet at bestemmelsen også tilføyes i oppstillingen av hvilke overtredelser som kan møtes med straff. Etter *ØKOKRIMs* oppfatning bør også §§ 22-25 tilføyes i oppramsingen av hvilke bestemmelser som kan medføre straffansvar. Hvis ikke det ønskes, bør det begrunnes nærmere.

Til departementets forslag i § 31 annet ledd viser *Fiskeridirektoratet* til at også overtredelsens omfang og karakter bør være med i vurderingen av om overtredelsen er grov.

*Riksadvokaten* støtter at grove overtredelser bør straffes strengt. I vurderingen av om det foreligger en "grov overtredelse" bør det også legges vekt på om overtredelsen har "medført eller voldt fare for en betydelig miljøskade", sml. nml. § 75 annet ledd. Det er ikke tilstrekkelig å se hen til om miljøskaden er uopprettelig, fordi naturen som oftest vil kunne gjenopprette skader som er forårsaket av overtredelse av akvakulturloven. Et farekriterium vil i større grad ha en konkret og praktisk betydning ved etterforskning og irettføring av saker etter straffebestemmelsen i loven.

Alvorlige overtredelser av akvakulturloven kan være alvorlig miljøkriminalitet, og *Riksadvokaten* mener at det bør vurderes om straffen bør økes fra to til tre års fengsel, som i annen nyere miljølovgivning (se nml. § 75 annet ledd).

#### 5.2.4 Departementets vurdering

Fiskeri- og kystdepartementet er ikke uenig i at foretak også har behov for straffeprosessuelt vern. Endringene i sanksjonskapitlet i akvakulturloven, herunder forslaget til endring i § 31, legger også opp til en klargjøring og styrking av forutberegnelighet og rettssikkerhet generelt. Vi er imidlertid av den oppfatning at karakteren og alvorligheten av de fleste overskridelser etter akvakulturloven og tilhørende forskrifter som hovedregel vil tilsi administrativ forfølgning, der overtrederen er et foretak og eier tillatelse til akvakultur.

*FHL* har påpekt i sin høringsuttalelse at "skyldrekvisten i straffebudet, altså "grov uaktsomhet", i utgangspunktet [må] være oppfylt" for å ilegge straff etter straffeloven § 48a om foretaksstraff. *FHL* viser i denne sammenheng til Rt. 2002 side 1312, og konstaterer at det ikke uten videre generelt kan legges til grunn at foretak kan straffes uten skyld. Departementet viser til at dersom overtredelsen er begått av en bestemt enkeltperson i foretaket, er det etter Høyesteretts

dom i Rt. 2002 side 1312 på det rene at vedkommende må ha utvist subjektiv skyld på vanlig måte dersom foretaksstraff skal kunne idømmes. Når det gjelder skyldkravet ved anonyme og kumulative feil ved illeggelse av foretaksstraff, viser vi til redegjørelsen for skyldkravet i punkt 5.2.2.4.

Flere av høringsinstansene er kritiske til departementets forslag til å presisere i loven at straff bør forbeholdes de alvorligste overtredelsene av loven, ved at uttrykket ”*alvorlig* overtrer” inntas i § 31. Basert på innspillene, vil F i s k e r i - o g k y s t d e p a r t e m e n t e t foreslå at uttrykket ”*alvorlig*” tas ut av lovteksten og erstattes med ”vesentlig”, i tråd med sanksjonsutvalgets anbefaling i NOU 2003: 15. Tilsvarende kvalifikasjonskrav er anvendt i havressursloven, i skipssikkerhetsloven §§ 59-66 og havne- og farvannsloven § 62.

Departementet vil likevel understreke at straff bør forbeholdes alvorlige overtredelser av akvakulturloven. Kvalifikasjonskravet er relativt, og det vil variere fra handlingsnorm til handlingsnorm hvor mye som skal til før kravet er oppfylt. I vurderingen av om overtredelsen er ”vesentlig”, må det legges vekt på overtredelsens omfang og virkning, samt graden av utvist skyld.

Som det fremgår av departementets høringsnotat, vil en god indikasjon på om en overtredelse bør forfølges i straffespolet være dersom overtredelsen er så alvorlig at forvaltningen vurderer at et riktig sanksjonsnivå ligger over det øvre taket for overtredelsesgebyr. Det understrekes imidlertid at en overtredelse kan være ”vesentlig”, og dermed også kunne straffefølges, selv om det øvre taket for å ilegge overtredelsesgebyr ikke er nådd. Valget mellom å reagere på en overtredelse i straffe- eller forvaltningsspolet må vurderes konkret, og departementet viser til at en god dialog mellom forvaltningen og påtalemyndigheten i det enkelte tilfellet kan være oppklarende.

Riksadvokaten foreslår at det i oppregningen av om en overtredelse er grov, også bør kunne tillegges vekt om overtredelsen har ”medført eller voldt fare for en betydelig miljøskade”. Departementet er enig i dette, og foreslår at lovforslaget endres i tråd med Riksadvokatens vurdering.

Fiskeri- og kystdepartementet støtter ØKOKRIM og Fiskeridirektoratets forslag om å tilføye §§ 19 og 22-25 i oppregningen av hvilke bestemmelser som skal kunne sanksjoneres med straff.

Departementet mener imidlertid at det er tilstrekkelig med en toårs strafferamme for

overtredelse av akvakulturloven. Vi viser her til drøftelsen over i punkt 5.2.2 flg.

### 5.2.5 Departementets forslag

Departementet foreslår at § 31 skal lyde:

*Den som forsettlig eller grovt uaktsomt vesentlig overtrer bestemmelsene gitt i eller i medhold av §§ 4, 5, 10, 12, 13, 14, 17, 19, 22, 23, 24 og 25 straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år eller begge deler, dersom forholdet ikke rammes av strengere straffebestemmelse.*

*Grov overtredelse av første ledd straffes med bot eller fengsel inntil 2 år eller begge deler, om ikke strengere straffebestemmelse får anvendelse. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov, skal det særlig legges vekt på om den økonomiske eller potensielle økonomiske verdien av overtredelsen er stor, om overtredelsen har skjedd systematisk og over tid, om overtredelsen har skjedd som ledd i organisert virksomhet, om overtredelsen har medført eller voldt fare for en betydelig miljøskade og om miljøskade som følge av overtredelsen er uopprettelig.*

Medvirkning og forsøk straffes på samme måte.

*Departementet kan i forskrift gitt i medhold av denne lov fastsette at overtredelse av forskriften ikke er straffbar.*

## 5.3 Overtredelsesgebyr

### 5.3.1 Gjeldende rett

#### 5.3.1.1 Generelt om overtredelsesgebyr etter akvakulturloven

Overtredelsesgebyr kan ilegges etter akvakulturloven § 30. Bestemmelsens første ledd lyder slik:

”Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, kan ilegges et overtredelsesgebyr av tilsynsmyndigheten. Gebyret skal stå i forhold til den fortjeneste som den ansvarlige har hatt ved overtredelsen. Det kan videre tas hensyn til tilsynsmyndighetens kostnader i tilknytning til kontrolltiltak og behandling av saken.”

Akvakulturloven § 30 hjemler illeggelse av overtredelsesgebyr overfor uaktsomme og forsettlige lovovertrедelser. Ansvar for overtredelsesgebyr forutsetter at det er bevist at noen har utvist skyld.



I akvakulturloven § 30 er det ikke – utover henvisningen til faktisk fortjeneste – angitt momenter som skal vektlegges ved vurderingen av om det skal ilegges overtredelsesgebyr og hvor stort gebyret i tilfelle skal være.

Hjemmelen til å ilegge overtredelsesgebyr er presisert nærmere i forskrift 29. mars 2007 nr. 361 om reaksjoner ved overtredelse av akvakulturloven (akvakulturreaksjonsforskriften) §§ 9 til 11.

I akvakulturreaksjonsforskriften er det satt et tak for utmåling av overtredelsesgebyr for overskridelse av lovlig biomasse på 15 ganger folketrygdens grunnbeløp (G) per overtredelse, jf. akvakulturreaksjonsforskriften § 10 annet ledd. Taket utgjør totalt 1 231 830 kroner (15\*82 122 kroner). For andre overtredelser kan det utmåles overtredelsesgebyrer på en, tre, seks eller ti G, jf. akvakulturreaksjonsforskriften § 11 første ledd. Dersom det foreligger særlige grunner kan overtredelsesgebyret forhøyes, men det skal ikke overstige 15 G, jf. § 11 tredje ledd.

I perioden 2007 til 2011 har Fiskeridirektoratet fattet 42 vedtak om overtredelsesgebyr. 36 av disse vedtakene er ilagt med hjemmel i akvakulturreaksjonsforskriften § 11 og gjelder ulike overtredelser, blant annet akvakultur uten tillatelse eller lokalitetsklarerings, mangler ved beredskapsplan, manglende tiltak for å forebygge eller begrense rømming og brudd på gjenfangstplikten eller meldeplikten ved rømming. I tillegg er det fattet åtte vedtak om overtredelsesgebyr i saker som gjelder biomasseovertredelser på selskaps- eller lokalitetsnivå med grunnlag i akvakulturreaksjonsforskriften § 10. To av sakene ble politianmeldt og er henlagt, tre av sakene er i rettsystemet, i to saker er gebyr ilagt og innfridd og én sak er nylig anmeldt.

Det fremgår ikke klart av gjeldende bestemmelse at den hjemler ileggelse av overtredelsesgebyr til foretak. Lovavdelingen i Justis- og politidepartementet har i en uttalelse 29. oktober 2008 lagt til grunn at bestemmelsen hjemler å ilegge foretak gebyr, jf. sak 2009/00906. Også enkeltpersoner kan ilegges gebyr etter dagens bestemmelse, men det har ikke skjedd i praksis.

Dagens bestemmelse har vært problematisert både hva gjelder akvakulturreaksjonsforskriftens hjemmelsgrunnlag og forholdet til Grunnloven § 96. Spørsmålene er problematisert i to saker om overtredelsesgebyr som står for domstolene, hvorav en sak er avgjort, dom 1. februar 2012 Oslo tingrett (*Selsøyvik Havbruk*) (TOSLO-2011-47336). Retten kom til at overtredelsesgebyret var ilagt i strid med domskravet i Grunnloven § 96. Saken er anket av staten. Den andre saken er stan-

set i påvente av rettskraftig dom i Selsøyvik Havbruk-saken.

Også Sivilombudsmannen har problematisert forholdet mellom overtredelsesgebyr og Grunnloven § 96. Sivilombudsmannens uttalelse 18. november 2009 (sak 2008/2349) gjaldt ileggelse av overtredelsesgebyr, med hjemmel i akvakulturreaksjonsforskriften § 10, jf. akvakulturloven § 30, til fiskeoppdrettsselskapet Polarlaks AS. Polarlaks ble 18. januar 2008 ilagt et overtredelsesgebyr på 9 197 684 kroner for biomasseoverskridelse på 467 362 kg i november 2007.

Sivilombudsmannen uttalte i saken at det ”knytter seg ’begrunnet tvil’ [...] til om overtredelsesgebyret Polarlaks ble ilagt var straff etter GrL. § 96.” I vurderingen av gebyrets grunnlovsmessighet, la Sivilombudsmannen særlig vekt på overtredelsesgebyrets størrelse, samt at formålet med gebyret er å virke pønalt og preventivt, i tillegg til at det forelå uklarhet rundt domstolenes prøvelsesrett.

Om utmålingen av overtredelsesgebyrets størrelse uttalte ombudsmannen at

”[f]ormålet med å ilegge overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30 ser etter dette ikke ut til å skille seg nevneverdig fra straffens formål. Ikke bare skal overtredelsesgebyret oppleves som et onde, det skal også virke preventivt. Selv om sanksjonens pønale formål nok ikke er tilstrekkelig for at det er snakk om straff i Grunnlovens forstand [...] er formålet likevel et sentralt moment i vurderingen [...].

Det pønale preget ved overtredelsesgebyret etter akvakulturlovens § 30 kan imidlertid bli meget fremtredende, noe som synes å være tilfelle i denne saken. Det kan ikke være tvilsomt at et overtredelsesgebyr på kr 9 197 684 er et dramatisk høyt beløp som utgjør en betydelig byrde for Polarlaks...”

Det ble i denne sammenheng også pekt på at det ikke var fastsatt noe maksimum for overtredelsesgebyrets størrelse, samt at det ikke ble gitt fradrag for oppdretterens variable kostnader. Sivilombudsmannen uttalte at ”[n]år det ved utmålingen av overtredelsesgebyret ikke er rom for å ta hensyn til den faktiske fortjenesten ved overtredelsen, kan et bruttoprinsipp ramme den ansvarlige svært hardt”.

Etter Sivilombudsmannens uttalelse vurderte Fiskeri- og kystdepartementet reglene om overtredelsesgebyr for biomasseoverskridelser i akvakulturreaksjonsforskriften. Departementet konkluderte med at akvakulturreaksjonsforskriften

§ 10 ikke hadde tilstrekkelig hjemmel i akvakulturloven § 30. Akvakulturreaksjonsforskriften § 10 og alle vedtak med hjemmel i den ble derfor opphevet. Opphevede vedtak ble behandlet på nytt, og nye overtredelsesgebyr ble ilagt med direkte hjemmel i akvakulturloven § 30. Akvakulturreaksjonsforskriften § 10 ble senere endret, og endringen trådte i kraft 1. januar 2011.

### 5.3.2 Høringsforslaget

#### 5.3.2.1 Grunnloven § 96 og EMK protokoll 7 artikkel 4 nr. 1

Grunnloven § 96 slår fast at straff bare kan ilegges ved dom. En forutsetning for et system med forvaltningsilagte sanksjoner er at sanksjonene ikke er straff i Grunnlovens forstand.

I tillegg til Grunnloven stiller Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) en rekke krav til rettergangen (forvaltningsprosessen) dersom en administrativ sanksjon er å anse som straff i konvensjonens forstand. EMK gjelder som norsk lov – og skal ved motstrid med annen norsk lov gå foran, jf. menneskerettsloven § 2 nr. 1 bokstav b og § 3. EMK er av betydning for arbeidsgruppens vurderinger av to grunner. For det første vil en administrativ sanksjon som utgjør en straffesiktelse ("criminal charge") utløse krav om rettferdig rettergang etter EMK artikkel 6. For det andre vil en administrativ sanksjon som er å anse som strafforfølgning ("criminal proceedings") utløse et forbud mot *gjentatt* strafforfølgning etter EMK protokoll 7 artikkel 4 nummer 1.

En sanksjon som innebærer en straffsiktelse eller strafforfølgning i konvensjonens forstand er ikke nødvendigvis straff i Grunnlovens forstand. Det innebærer at forslagene til administrative sanksjoner kan være omfattet av EMK, selv om sanksjonene faller utenfor Grunnloven. Det følger ikke et domskrav av EMK slik det gjør av Grunnloven. Det innebærer at selv om en sanksjon omfattes av EMK kan den ilegges av forvaltningen. Derimot stiller EMK artikkel 6 krav til rettferdig rettergang. I kravet til rettferdig rettergang innforstås flere saksbehandlingskrav.

I høringsbrevet var det derfor nødvendig for departementet å vurdere forholdet til Grunnloven § 96 og EMK.

#### Grunnloven § 96

Grunnloven § 96 slår fast at straff bare kan ilegges ved dom, jf. "Ingen kan dømmes uten etter Lov, eller straffes uten etter Dom". Dersom en sank-

sjon er straff i Grunnlovens forstand er kravet i § 96 absolutt – sanksjonen må ilegges av domstolen. Hovedformålet med Grunnloven § 96 er å verne mot vilkårlig bruk av straff av forvaltningen. Kravet om dom innebærer en trygghet mot administrativt maktmisbruk.

Ordlyden i Grunnloven gir liten veiledning om hvilke reaksjoner og sanksjoner som regnes som straff. Straff har tradisjonelt blitt forstått som et "onde som staten tilføyer en lovovertræder på grunn av lovovertrædelsen, i den hensikt at han skal føle det som et onde", jf. blant annet Rt. 1977 side 1207 og NOU 2003: 15 side 54. Dette tilskitete ondet omtales ofte som at straffen har et pønalt formål. Kjerneområdet for Grunnloven § 96 er straff i form av frihetsberøving.

Spørsmålet i denne sammenheng er hvor langt grunnlovsvernet rekker for overtredelsesgebyrer av en viss størrelse. Høyesterett har tidligere vurdert overtredelsesgebyrer grunnlovsmessige, eksempler er overbelastningsgebyr (Rt. 1973 side 846) og tilleggsatt (Rt. 1961 side 1217). Høyesterett har hittil ikke funnet forvaltningsilagte økonomiske sanksjoner å være straff i Grunnlovens forstand.

I NOU 2003: 15 vurderer sanksjonsutvalget grundig hvilke skranker Grunnloven § 96 setter for forvaltningsilagte sanksjoner, se særlig NOU 2003: 15 side 54 flg. Sanksjonsutvalget oppsummerer rettstilstanden slik: "Det foreligger etter utvalgets syn ingen avgjørelser som endrer den tradisjonelle oppfatning om at lovgivers karakteristikk av en sanksjon normalt er avgjørende også i forhold til Grunnloven, selv om reaksjonen har et klart pønalt formål, så lenge det er ikke er tale om frihetsberøvelse". Sanksjonsutvalget utelukker likevel ikke at "en administrativ sanksjon unntaksvis kan bli bedømt som straff i Grunnlovens forstand. Hensyn ved vurderingen vil være reaksjonens art og omfang, samt hva slags overtredelse den er en reaksjon på. Forholdet til Grunnloven må vurderes konkret for den enkelte sanksjonshjemmel i lovverket og i prinsippet også i forhold til den konkrete sak der en sanksjonshjemmel benyttes", jf. NOU 2003: 15 side 57.

Sanksjonsutvalget legger til grunn på side 58 at "også mer inngripende rettighetstap, større overtredelsesgebyrer og tap av offentlig ytelse for et større beløp eller et lengre tidsrom vil være forenlig med Grunnloven, dersom ordningene er saklig begrunnet, bygget opp med gode rettsikkerhetsgarantier – herunder klageadgang og domstolsprøvelse – og lovgiver har gitt uttrykk for at sanksjonene ikke skal anses som straff i Grunnlovens forstand."

I alt er det vedtatt nærmere 40 lover med hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr eller tilsvarende (tilleggsrett eller lovbrotsgebyr) siden 2003. Forholdet til Grunnloven og menneskerettsloven er vurdert i flere av disse lovforarbeidene. Så langt Fiskeri- og kystdepartementet kan se, er det gjennomgående gitt tilslutning til vurderingene i NOU 2003: 15.

Sivilombudsmannen uttalte i sak 2008/2439 (*Polarlaks*) som det er redegjort for ovenfor, at det ”knytter seg ’begrunnet tvil’ [...] til om overtredelsesgebyret Polarlaks ble ilagt var straff etter GrL § 96.” I vurderingen av gebyrets grunnlovsmessighet, la Sivilombudsmannen særlig vekt på overtredelsesgebyrets størrelse, samt at formålet med gebyret var å virke pønalt og preventivt, i tillegg til at det forelå uklare rundt domstolens prøvesesrett.

Sivilombudsmannen sluttet seg for øvrig til rettsoppfatning uttrykt i NOU 2003: 15 om at også større overtredelsesgebyr kan være forenlig med Grunnloven, forutsatt at ordningen er ”saklig begrunnet” og ”bygget opp med gode rettsikkerhetsgarantier – herunder klageadgang og adgang til domstolsprøvelse”, jf. sak 2008/2349 side 11 og NOU 2003: 15 side 56 til 57.

Departementet slutter seg i det vesentlige til sanksjonsutvalgets vurderinger referert ovenfor.

Rettsstilstanden kan oppsummeres slik: Svært inngripende og omfattende administrative ilagte økonomiske sanksjoner vil befinne seg i randsonen til, og kan etter omstendighetene stride mot, Grunnloven § 96. For slike sanksjoner vil grunnlovsmessigheten trolig bero på en vurdering av flere momenter. Nedenfor gjennomgår departementet de momenter vi antar vil kunne ha betydning i denne sammenheng.

Det har betydning om *lovgiver har klassifisert sanksjonen* som administrativ eller strafferettslig. Høyesterett har så langt ikke kommet til at en sanksjon klassifisert som administrativ av lovgiver er omfattet av Grunnloven § 96. I Rt. 1973 side 846 (*overbelastningsgebyr*) er det tillagt betydning at gebyrene ”ikke er ment som straff” med henvisning til lovens forarbeider. I motsatt fall, der lovgiver har klassifisert en sanksjon som straff, vil sanksjonen trolig i alle tilfelle være straff i Grunnlovens forstand.

*Reaksjonens art* bør også ha betydning for vurderingen. Desto mer straffelignende preg reaksjonen har, desto mer taler for å anse sanksjonen som straff. Det vil ha betydning om det er et vilkår for å ilegge sanksjon om det er utvist skyld. Desto mer vektning av den utviste skyld, desto større grunn til å anse sanksjonen som straff i Grunnlo-

vens forstand. I Rt. 1973 side 846 ble det vektlagt at ansvaret for overbelastningsgebyret ble ilagt uten hensyn til skyld. *Hvor inngripende sanksjonen er for lovovertrederen* vil også kunne ha betydning. Frihetsberøvelse er svært inngripende, men også økonomiske sanksjoner kan etter omstendighetene være inngripende. Den absolutte størrelsen på en økonomisk sanksjon bør ikke i seg selv tillegges stor vekt, det er hvor inngripende sanksjonen er for den aktuelle lovovertrederen som er viktig. Med andre ord er det den økonomiske reaksjonens relative størrelse som bør tillegges betydning.

Det kan også ha betydning *hva slags overtredelse* det er tale om å sanksjonere. Dersom det er plikter som retter seg mot *enhver*, taler dette for å anse sanksjonen som straff. Men retter sanksjonen seg derimot mot en *avgrenset krets* kan det tale i mot. Særlig gjelder det dersom den avgrensede kretsen er gitt et privilegium, for eksempel i form av tillatelse. (Se til sammenligning det andre Engelkriterium som Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) har tillagt vekt ved vurderingen av om en sanksjon er straff i den europeiske menneskerettskonvensjonens (EMK) forstand. EMD har vært tilbakeholdne med å vurdere sanksjonering av plikter som retter seg mot en avgrenset krets personer som straff, se nedenfor i dette punkt.

Videre bør det ha betydning om ordningen er *saklig begrunnet*, det vil si om det er godtgjort at det er gode grunner for å benytte administrative sanksjoner på det bestemte forvaltningsområdet istedenfor ordinær strafferettslig forfølgning.

Til sist er det av stor betydning om *rettsikkerheten* til lovovertrederen er tilstrekkelig ivarett ved den administrative sanksjonsileggelsen. Sanksjonsutvalget konkluderer som nevnt med at også større overtredelsesgebyrer vil være forenlig med Grunnloven ”dersom ordningene er saklig begrunnet, bygget opp med gode rettssikkerhetsgarantier – herunder klageadgang og adgang til domstolsprøvelse – og lovgiver har gitt uttrykk for at sanksjonene ikke skal anses som straff i Grunnlovens forstand”, se NOU 2003: 15 side 58.

Det er rimelig å legge til grunn at *foretak* i mindre grad enn personer har behov for rettsikkerhetsgarantiene oppstilt i Grunnloven § 96. Rt. 1973 side 846 kan leses slik at Høyesterett tillegger det betydning at gebyrene retter seg mot ”erhvervsdrivende”. Høyesterett viser til forarbeidene til ordningen, der skillet mellom å ilegge eieren av bilen et økonomisk risikoansvar og å forfølge eieren eller føreren for forsettlig handlinger, fremheves, jf. Ot.prp. nr. 80 (1969-1970) side

10. (Se til sammenligning Rt. 2011 side 800 der Høyesterett påpeker at selv om foretak nyter et vern etter EMK artikkel 6 i avsnitt 55 til 61 legger Høyesterett til grunn at det har betydning for vernet om det er tale om en juridisk eller fysisk person.)

Det er grunn til å merke seg at kravene til rettsikkerhet for økonomiske sanksjoner – som ikke er straff i Grunnlovens forstand, men er det i menneskerettslovens forstand – er skjerpet ved vedtakelsen av menneskerettsloven i 1999. Også rettsutviklingen ellers har gått i retning av å styrke rettsikkerheten i forvaltningsprosessen ved vedtakelse av tyngende forvaltningsvedtak. Situasjonen er altså en annen i dag enn den for eksempel var da Høyesterett vurderte om overbelastningsgebyr var straff i Grunnlovens forstand (Rt. 1973 side 846).

#### *Straff etter EMK artikkel 6 og EMK protokoll 7 artikkel 4 nr. 1*

Det er også nødvendig å vurdere nærmere om overtredelsesgebyr er straff i EMKs forstand (EMK artikkel 6: "criminal charge", EMK protokoll 7 artikkel 4 nummer 1 "criminal proceedings"). Dersom overtredelsesgebyret er å anse som straff utløser det krav om rettferdig rettergang etter EMK artikkel 6 og forbud mot *gjentatt* straffeforfølgning etter EMK protokoll 7 artikkel 4 nummer 1. Departementet vurderer overtredelsesgebyr opp mot EMK artikkel 6 og legger til grunn at vurderingen langt på vei vil være den samme etter EMK protokoll 7 artikkel 4 nummer 1.

Om et overtredelsesgebyr utgjør en straffesiktelse i EMK artikkel 6 beror, i henhold til praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD), på en vurdering av tre kriterier (*Engelkriteriene*); nasjonal klassifisering, lovbruddets karakter og alvoret i den aktuelle sanksjonen. Vilkårene er alternative. Det innebærer at det er nok at ett av vilkårene er oppfylt for at sanksjonen er å regne som straff. En sanksjon kan imidlertid også bli å betrakte som straff på grunnlag av den kumulative effekt av flere av kriteriene, se for eksempel Rt. 2007 side 1217 avsnitt 40. Blant kriteriene legger EMD størst vekt på de to sistnevnte.

Hva som ligger i de enkelte kriteriene kan kort oppsummeres slik, Lorenzen m.fl. 2011 side 550 flg.:

1) *Klassifisering*. Hva er den aktuelle sanksjonen klassifisert som i nasjonal rett? Spørsmålet er om bestemmelsene som utgjør grunnlaget

for forfølgningen i norsk rett anses av å være av strafferettslig, forvaltningsrettslig eller annen ikke-strafferettslig karakter. Dersom sanksjonen er klassifisert som straff av lovgiver, eller er å anse som straff i Grunnlovens forstand, vil den være straff allerede etter det første kriteriet (klassifisering). Det er da ikke nødvendig med en vurdering av de to andre kriteriene. For sanksjoner som ikke er straff i Grunnlovens forstand, vil det relevante vurderingstema altså være om sanksjonen etter en vurdering av lovbruddets karakter (2) og sanksjonens alvor og intensitet (3) vil utgjøre straff i EMK artikkel 6 forstand.

2) *Karakter av lovbruddet*. Karakteren av overtredelsen det sanksjoneres overfor har også betydning. Det har betydning om det er tale om regler som retter seg mot bestemte persongrupper eller allmenne regler som retter seg mot enhver. I vurderingen har det også betydning om sanksjonsansvaret i regelverket forutsetter konstatert skyld, eller om ansvaret blir fastsatt på objektivt grunnlag. Videre har det betydning om regelen har et pønalt formål.

3) *Alvor og intensitet*. Det har også betydning hvilket alvor og hvor inngripende den ilagte sanksjonen er, fengselstraff, økonomiske sanksjoner, rettstap osv. Når det gjelder overtredelsesgebyr, vil det ha vekt om det blir pålagt et relativt sett stort eller et lite gebyr. Når det gjelder innholdet i sanksjonen, er det videre et moment hvilket formål det har å pålegge sanksjonen. Kriteriet er forstått slik at det er hvor inngripende sanksjoner som *det kan bli tale om ilagge*, ikke hva som *faktisk* er ilagt, som er det relevante vurderingstema. Med andre ord vil en sanksjon ilagt etter en hjemmel som ikke selv angir en grense for sanksjonens alvorlighet og intensitet, lettere bli ansett som straff enn sanksjoner som er begrensede.

Det er klart at administrative sanksjoner er utenfor kjerneområdet til EMK artikkel 6. I Jussila mot Finland avsnitt 43 uttalte domstolen at blant annet overtredelsesgebyr ("administrative penalties") er utenfor kjernen til EMK artikkel 6: "There are clearly "criminal charges" of differing weight. What is more, the autonomous interpretation adopted by the Convention institutions of the notion of a "criminal charge" by applying the Engel criteria have underpinned a gradual broadening of the criminal head to cases not strictly belonging to the traditional categories of the criminal law,

for example administrative penalties (Öztürk v. Germany) [...]”

Overtredelsesgebyr som har sitt grunnlag i reguleringer som retter seg mot *enhver* næringsdrivende, for eksempel skatte- og konkurranseregler vil kunne være straff i EMK artikkel 6 forstand, jf. for eksempel Rt. 2008 side 1409 (*tilleggs katt*) og Rt. 2011 side 910 (*Tine*) om overtredelsesgebyr etter konkurranseloven og *Affaire A. Menarini Diagnostics S.R.L. mot Italia* 27. september 2011 (Saksnr. 43509/08) om overtredelsesgebyr etter italiensk konkurranselov.

Derimot ser det ut til fra EMDs praksis at domstolen i utgangspunktet ikke vurderer overtredelsesgebyr ilagt med grunnlag i reguleringslovgivning, som retter seg mot en *avgrenset* gruppe, å være straff. Her er særlig avvisningsavgjørelsen *Inocêncio mot Portugal* (EMD-1998-43862) av interesse. Domstolen uttalte der at:

”With regard to the nature of the offence, it would appear that the requirement to obtain a permit before carrying out construction work should be regarded as a means of controlling the use of property for the purposes of a balanced town-planning policy. A penalty for failing to comply with such a requirement cannot constitute a punitive criminal measure of general application to all citizens. This aspect is therefore not sufficient in itself for the penalty in issue to be regarded as inherently criminal.”

Avgjørelsen ble omtalt av Høyesterett i plenum i Rt. 2002 side 509 på side 520:

”Det er vidare grunn til å halde fram at føresegnene er allmenne og omfattar alle borgarane i deira eigenskap av skattyttarar, jf. *Bendoundommen* (EMD-1986-12547), der det i avsnitt 47 nettopp blir vist til at føresegna i den aktuelle franske lova ”covers all citizens in their capacity as taxpayers ...”. Saka skil seg her frå avvisningsavgjerda frå EMD av 11. januar 2001 i saka *Inocêncio mot Portugal* (sak 43862/98) (EMD-1998-43862) *der klaga vart avvist fordi ein sanksjon mot brot på byggereguleringar av EMD ikkje vart rekna å rette seg mot alle borgarar og der det heller ikkje var subsidiær fengselsstraff. Slik EMD her uttrykte seg, føyer denne saka seg til andre saker av disiplinær karakter, som ikkje inneber straffeskuldningar med mindre det er tale om sær tyngjande reaksjonar - i praksis fengselsstraff. Eg finn grunn til å leggje til at EMD også elles har behandla saker om reaksjonar innan skatteområdet, utan at det har vore noko særskilt moment at avgjerdene har vore innanfor akkurat dette området.*” (vår utheving.)

sjonar innan skatteområdet, utan at det har vore noko særskilt moment at avgjerdene har vore innanfor akkurat dette området.” (vår utheving.)

Det er flere forhold ved overtredelsesgebyr etter akvakulturloven som etter departementets oppfatning taler for at gebyret ikke er straff i EMKs forstand. Det er ikke tale om plikter rettet mot enhver, tvert om er det tale om en svært avgrenset krets – virksomheter som driver i henhold til akvakulturtillatelse. (Altså svært mer avgrenset enn bygningslovgivning som var temaet i *Inocêncio-avgjørelsen*.) Det er ikke tale om fengselstraff, men gebyrer. Overtredelsesgebyrenes størrelse er begrenset oppad til et visst beløp som neppe kan sies å være svært tyngende for akvakulturvirksomhetene. Det er ikke tale om regulering av alminnelig handlefrihet, men nærmere regulering av tillatelsesbasert virksomhet. (Utøvelse av et næringsprivilegium.)

Tillatelsessystemet er preget av gjensidighet – tillatelseshaver får et privilegium og forplikter seg på samme tid til å følge et bestemt regelverk. Tillatelsen gir en særlig oppfordring til å overholde reglene på området. I tillegg kommer at det bare er foretak som kan ilegges overtredelsesgebyr etter forslaget. *Inocêncio-avgjørelsen* omhandlet et overtredelsesgebyr ilagt en fysisk person.

Om EMD tross *Inocêncio-avgjørelsen* likevel skulle komme til at gebyrer av denne art er omfattet vil i alle fall momentene gjengitt ovenfor ha betydning i den konkrete vurderingen av om retten til en rettfærdig rettergang er krenket.

Det vil i alle tilfelle være gode grunner for betryggende saksbehandling ved illeggelse av overtredelsesgebyr, og det innebærer ingen store praktiske vansker for forvaltningen å forholde seg til de samme reglene for slike sanksjoner eller å gjennomføre en samlet reaksjonsfastsettelse.

### 5.3.2.2 Foretakets ansvar for lovovertrædelser

I høringsbrevet til departementet blir det drøftet nærmere hvilket skyldkrav som bør gjelde ved illeggelse av overtredelsesgebyr.

I NOU 2003: 15 side 235 er følgende bestemmelse foreslått som en alminnelig regulering av foretakssanksjon i forvaltningsloven:

”§ 51. (foretakssanksjon)

Når en overtredelse som kan medføre sanksjon, er begått av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan administrativ sanksjon [...] ilegges foretaket. Dette gjelder selv om

det ikke kan anvendes sanksjon mot noen enkeltperson. Med foretak menes her selskap, enkeltpersonforetak, stiftelse, forening eller annen sammenslutning, bo eller offentlig virksomhet.”

Bestemmelsene er inspirert av bestemmelsene om foretaksstraff i straffeloven §§ 48a og 48b. I straffeloven § 48a første ledd er ansvaret omtalt på følgende måte: ”Når et straffebud er overtrådt av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan foretaket straffes. Dette gjelder selv om ingen enkeltperson kan straffes for overtredelsen.”

Etter gjeldende rett er det trolig et krav for å ilegge foretakstraff at én person som har handlet på vegne av foretaket har utvist skyld, jf. Rt. 2002 side 1312. Dette er endret i forslaget til ny straffelov i Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) der det slås fast foretaket kan holdes ansvarlig selv om *ingen* enkeltperson har utvist skyld eller oppfylt vilkåret om tilregnelighet. Det presiseres at det ikke er nødvendig at noen har utvist uaktsomhet, det er bare *force majeure* og *hendelige uhell* som leder til at foretaket går fri for ansvar.

En tilsvarende løsning er valgt i skipssikkerhetsloven, der ansvaret er formulert slik:

”Hvis noen som har handlet på vegne av rederiet, har overtrådt en bestemmelse [...] kan tilsynsmyndigheten ilegge rederiet overtredelsesgebyr. Det gjelder selv om overtredelsesgebyr ikke kan ilegges noen enkeltperson.”

Ansvaret omtales i Ot.prp. nr. 87 (2005-2006) side 131 og 132 på følgende måte:

”Dette innebærer at den objektive gjerningsbeskrivelsen må være oppfylt, men det stilles ikke krav om subjektiv skyld. Om det er utvist skyld og graden av denne, vil imidlertid få betydning for vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved utmålingen av gebyrets størrelse. Det kan etter departementets syn virke uheldig om det forhold at en bestemt gjerningsperson ikke kan sanksjoneres på grunn av manglende skyld alltid skal gjøre at man ikke kan ilegge overtredelsesgebyr mot rederiet som vedkommende har handlet på vegne av. Videre kan overtredelsesgebyr mot rederiet ilegges selv om overtredelsesgebyr ikke kan ilegges mot noen enkeltperson. Dette innebærer at anonyme feil omfattes. Med anonyme feil siktes til tilfeller hvor man ikke lykkes i å utpeke gjerningspersonen. På samme måte som ved straffelovens bestem-

melse om foretaksstraff skal imidlertid ansvaret rekke enda lengre. Med unntak for hendelige uhell og force majeure-tilfeller er ansvaret således objektivt.”

I mineralloven § 67 og personopplysningsloven § 46 er foretaksansvaret formulert som et kontrollansvar: ”Et foretak kan ikke ilegges overtredelsesgebyr dersom overtredelsen skyldes forhold utenfor foretakets kontroll.” I konkurranseloven § 29 og verdipapirhandeloven § 17-4 er derimot ansvaret for foretaket innskrenket til forsettlig eller uaktsomme lovovertridelser.

Departementet konkluderte i høringsbrevet med at det er uhensiktsmessig med krav om uaktsomhet. I vurderingen ble det lagt vekt på at adgangen til å ilegge foretak overtredelsesgebyr ikke bør begrenses til tilfeller der det er konstatert forsett eller uaktsomhet. Argumentene her er de samme som for andre rettsområder der det er aktuelt å holde et foretak ansvarlig, for eksempel erstatningsretten eller strafferetten. Det stiller håndhevende myndigheter overfor store utfordringer dersom det er nødvendig å bevise at en bestemt person har utvist uaktsomhet eller forsett. Et slikt krav kan også lede til at foretaket tilslører ansvarsforhold, hendelsesforløp og rutiner med formål om å unnsnippe ansvar. Det er foretaket som nyter godt av virksomheten – det er da naturlig å knytte ansvaret til virksomheten som sådan, og ikke å gjøre ansvar betinget av at noen har handlet uaktsomt i foretakets virksomhet.

I høringsbrevet har departementet fremhevet at det er viktig at hvordan foretaket *organiserer driften* ikke får betydning for muligheten til å holde foretaket ansvarlig. Foretaket bør ha *driftsrisikoen* og ikke kunne fri seg fra ansvaret ved å la andre – ansatte eller eksterne oppdragstakere – utføre arbeid. Akvakulturvirksomheten bør for eksempel kunne holdes ansvarlig for lovbrudd begått av en brønnbåt som skal frakte fisk til slakteri eller et avlusningsfirma som skal avluse fisken.

Departementet var videre av den oppfatning at ansvarsgrunnlaget valgt for foretakstraff i straffeloven 2005 § 28 og for overtredelsesgebyr i en rekke lover, heriblant skipssikkerhetsloven – som også foreslått av sanksjonsutvalget – har gode grunner for seg. Det er ingen grunn til at ansvaret for foretak innen akvakultur skal være lempeligere enn det er på svært mange beslektede reguleringsområder. Tvert imot, akvakulturvirksomhet er virksomhet drevet med grunnlag i særskilt tillatelse der driften innebærer *risiko for skade på viktige fellesgoder*. Derfor er det all grunn til at

akvakulturforetak skal ha samme ansvar. Departementet foreslo derfor at foretaks ansvar skal være et *arbeidsgiver- og organansvar*.

Etter departementets oppfatning vil et arbeidsgiver- og organansvar ha betydelig preventiv virkning: selv om ansvaret ikke er betinget av skyld, kan ansvaret føre til at foretaket iverksetter effektive tiltak for å forhindre lovbrudd. Det er foretaket som har makt og midler til å iverksette tiltak (*økonomisk prevensjon*).

Et strengt arbeidsgiver- og organansvar understøttes også til en viss grad av erstatningsrettslige betraktningmåter. Overtredelser av akvakulturregelverket påfører samfunnet kostnader som bør kompenseres – det er ikke tale om en bestemt skadelidt, dermed vil alminnelige erstatningsrettslige regler være utilstrekkelige som grunnlag for erstatning. Likevel, en skade har oppstått. Det er nærliggende å se foretaket som *nærmere til å bære risikoen* for skaden enn samfunnet for øvrig. Foretaket sitter med den økonomiske gevinsten av driften og dermed er det rimelig at foretaket også dekker *utgiftene* driften fører med seg uavhengig av hvem som blir påført utgiften.

Betraktningmåten har også støtte i *prinsippet om at tiltakshaver skal dekke kostnadene ved miljøforringelsen*. (Også kjent som prinsippet om at *forurenseren skal betale*), jf. blant annet naturmangfoldloven § 11: "Tiltakshaver skal dekke kostnadene ved å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet som tiltaket volder, dersom dette ikke er urimelig ut fra tiltakets og skadens karakter."

Ansvaret innebærer at foretaket er ansvarlig for lovovertrødelser, med mindre overtrødelser skyldes et *hendelig uhell* eller *force majeure*.

Departementet valgte i høringsbrevet å formulere ansvaret slik: "Et foretak kan ilegges overtrødelsergebyr dersom foretaket eller noen som har handlet på foretakets vegne overtrøder loven eller forskrift gitt med medhold i loven." Flere av pliktene i loven retter seg mot foretaket, departementet ser det derfor som viktig at bestemmelsen nevner lovovertrødelser av *foretaket* eksplisitt og ikke bare nevner overtrødelser som skjer "på vegne av" foretaket.

Det skal mye til for at en overtrødelse begått av en ansatt i foretaket eller en kontraktspart – underleverandør – ikke skal være omfattet av formuleringen "handlet på foretakets vegne". Det er ikke tilstrekkelig at foretaket kan vise til at den ansatte har brutt en instruks eller at underleverandøren har brutt en kontrakt. Høyesterett har om den tilsvarende formuleringen i straffeloven § 48a uttalt i Rt. 2007 side 1684 avsnitt 22 at den ansatte må ha "brutt instruksene på en måte som

[virksomheten] ikke kunne forutsi" og "handlemåten [må ha] et slikt klart illojalt preg at den [ansatte] ikke kan sies å ha handlet på vegne av foretaket."

Det er altså bare der det er tale om et instruksbrudd som ikke kunne forutsies, og at handlemåten har et klart illojalt preg, at det kan være på tale at den ansatte ikke handlet på vegne av foretaket. Slik departementet så det, må tilsvarende betraktning legges til grunn for en kontraktspart. Det er grunnleggende at det ikke skal være mulig å *organisere seg bort fra ansvar for overholdelse av offentligrettslige plikter*. Om foretaket velger å utføre et oppdrag med egne ansatte eller å leie inn en selvstendig oppdragstaker, bør ikke ha betydning for foretakets ansvar etter loven. Hvilken arbeidssituasjon ansatte blir satt i, har også betydning for vurderingen av en ansatts brudd på rutiner og instruks. Dersom det er tale om svært stor arbeidsbyrde, liten tid og underbemanning, skal det svært mye til for at instruksbrudd skal fri virksomheten for ansvar. Det gjelder særlig ved kritiske operasjoner, som for eksempel avlusning av fisk ved hjelp av brønnbåt. Organiseringen og tilretteleggingen av arbeidet må selvfølgelig være slik at ansatte har muligheten til å følge rutiner og instruks. Det innebærer at foretaket planlegger virksomheten slik at ikke kritiske situasjoner preget av hastverk og korte tidsfrister oppstår.

I de få situasjoner der en ansatt eller en kontraktspart ikke kan sies å ha handlet på vegne av foretaket, har departementet lagt til grunn at ansvarsfrihet for foretaket vil innebære at den ansatte straffefølges eller at underleverandøren ilegges overtrødelsergebyr eller straffefølges.

I all hovedsak er akvakulturvirksomhet drevet av foretak organisert som aksjeselskaper. Men det er også mulig for privatpersoner eller enkeltpersonforetak å eie en tillatelse. I slike situasjoner er det ikke gitt at det skal være et objektivt ansvar. Høyesterett har i en kjennelse som gjaldt foretaksstraff, mot et enkeltpersonforetak, slått fast at ansvar etter straffeloven §§ 48a og 48b forutsetter at foretaket har ansatte eller oppdragstakere, jf. Rt. 2007 side 785. Foretaksstraff er altså ikke anvendelig overfor enkeltpersonforetak uten ansatte eller oppdragstakere. I høringsbrevet la departementet til grunn den oppfatning at det er gode grunner for at tilsvarende begrensning skal gjelde for foretakssanksjon etter akvakulturloven. Resultatet blir altså at overtrødelser i enkeltpersonforetak uten ansatte eller oppdragstakere må forfølges ved at innehaveren må straffefølges på vanlig måte. Situasjonen er nok lite aktuell for

akvakultur der virksomheten som regel forutsetter ansatte eller oppdragstakere. Muligheten til administrativ inndragning og straff for grovt uaktomme overtredelser, gjør at man uansett ikke står uten reaksjonsmidler dersom det mot formodning skulle være eksempler på enkeltpersonforetak uten ansatte og oppdragstakere som overtrer loven.

### 5.3.2.3 Momenter i vurderingen av om det skal ilegges overtredelsesgebyr

I NOU 2003: 15 side 235 er det foreslått å innta momenter i loven for vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges. Etter utkastet § 51 (foretakssanksjon) skal det særlig legges vekt på overtredelsens grovhet (bokstav a), om foretaket ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen (bokstav b), om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser (bokstav c), om foretaket har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen (bokstav d), om det foreligger gjentakelse (bokstav e) og foretakets økonomiske evne (bokstav f).

Forslaget i NOU 2003: 15 er inspirert av tilsvarende reguleringssteknikk i straffeloven § 48b der det særlig skal legges vekt på straffens preventive virkning (bokstav a), overtredelsens grovhet (bokstav b), om foretaket ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen (bokstav c), om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser (bokstav d), om foretaket har hatt eller kunne ha oppnådd noen fordel ved overtredelsen (bokstav e), foretakets økonomiske evne (bokstav f) og om andre reaksjoner som følge av overtredelsen blir ilagt foretaket eller noen som har handlet på vegne av det, blant annet om noen enkeltperson blir ilagt straff (bokstav g).

Tilnærmingen er fulgt opp i de fleste lover som hjemler ileggelse av overtredelsesgebyr. For eksempel er det i skipssikkerhetsloven § 56 (overtredelsesgebyr mot rederiet) ramset opp flere momenter som det skal legges særlig vekt på ved vurderingen: hvor alvorlig overtredelsen er (bokstav a), om rederiet gjennom sikkerhetsstyrings-systemet eller ved instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen (bokstav b), om overtredelsen er begått for å fremme rederiets interesser (bokstav c), om rederiet har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen (bokstav d), om det foreligger gjentakelse (bokstav e) og rederiets økonomiske evne (bokstav f).

I høringsbrevet la departementet til grunn at angivelse av momenter i lovteksten har flere fordeler. Forvaltningen vil trolig bli tryggere og mer konsistente i sin praksis når vurderingsmomenter er gitt i loven. Loven vil bli mer forutsigbar for næringen – det kommer tydeligere frem hva forvaltningen skal legge vekt på i valget av om overtredelsesgebyr skal ilegges og i utmålingen av det. Det blir med det trolig lettere å forstå, akseptere og prøve begrunnelsen for ileggelsen.

I tillegg vil Stortinget ta direkte stilling til vesentlige sider ved bestemmelsen. Det har en egenverdi for viktige rettspolitiske spørsmål.

Motsatt fant departementet ingen vesentlige motargumenter mot å ta inn momenter. Det bør imidlertid tas hensyn til at overtredelser av akvakulturloven kan være av ulik karakter. For eksempel er overtredelse av MTB svært ulik overtredelser som gir opphav til rømming. Akvakulturloven omfatter dessuten en rekke aktiviteter som havbeite, blåskjell dyrking, samt tang og tare dyrking. Overtredelsenes art og omfang for slike aktiviteter vil skille seg fra oppdrett av laks og ørret. Det kan innebære at alle momenter ikke blir like treffende for alle typer overtredelser. Departementet har derfor understreket at listen bare bør inneholde vesentlige momenter som ikke er utømmende, og videre at det er tale om momenter som *kan*, men ikke nødvendigvis *må* vektlegges. Fiskerimyndigheten må altså vurdere om momentene er treffende fra sak til sak.

I høringsforslaget ble det sett hen til oppramsing av momentene i straffeloven 2005 og forslaget til foretakssanksjon i NOU 2003: 15. I tillegg ble det inkludert noen momenter som er begrunnet i akvakulturlovens formål. Departementet foreslo en liste av relevante momenter fra bokstav a til i. Rekkefølgen momentene ble presentert, er ikke ment å indikere ulik vektning. Hvor sentralt momentene står, vil variere fra sak til sak. Departementet påpekte også at grensene mellom de ulike momentene ikke er klare – flere av momentene er overlappende og det er videre ikke viktig hvilken bokstav et forhold rubriseres under. Ved avgjørelsen av om foretaket skal ilegges overtredelsesgebyr og ved utmålingen av gebyret kan det særlig legges vekt på:

- a) overtredelsesgebyrets preventive virkning,
- b) overtredelsens grovhet,
- c) om foretaket ved internkontroll, retningslinjer, instruksjon, opplæring eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen,
- d) om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser,



- e) om foretaket har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen,
- f) foretakets økonomiske evne,
- g) om det foreligger gjentakelse,
- h) hvilke tiltak som er iverksatt for å forebygge eller avbøte virkningene av overtredelsen, og
- i) om overtredelsen innebærer fare for eller har ført til alvorlig eller uopprettelig miljøskade.

Også andre momenter, som for eksempel foretakets samarbeidsvilje under etterforskningen eller forvaltningens kostnader ved behandling av saken, kunne etter høringsforslaget tillegges betydning ved utmålingen.

Det ble også vist til de alminnelige prinsippene for beslutningstaking i naturmangfoldloven §§ 7 til 12. Prinsippene skal legges til grunn som retningslinjer ved utøvelse av offentlig myndighet, jf. § 7. Ileggelse av overtredelsesgebyr er utøvelse av offentlig myndighet og prinsippene har relevans både for spørsmålet om det skal ilegges overtredelsesgebyr og den nærmere utmålingen av gebyret. Retningslinjene bidrar til fortolkningen av momentene beskrevet ovenfor.

#### 5.3.2.4 Øvre tak for overtredelsesgebyr

Fiskeri- og kystdepartementet mente, i likhet med arbeidsgruppen, at det bør fastsettes et øvre tak for overtredelsesgebyr. Slik departementet så det, var det i utgangspunktet ikke nødvendig at et øvre tak blir fastsatt i lov eller forskrift. Det ble i denne sammenheng vist til at av i alt 42 lover som omtaler overtredelsesgebyr, er det lovfestet et øvre tak i fire lover. Med hjemmel i ytterligere fem lover, er det fastsatt makstak (i noen tilfeller også minimumstak) i fem forskrifter. Departementet understreket at det likevel var både ønskelig og hensiktsmessig at det i høringen tas eksplisitt stilling til hvordan et tak bør innrettes, og hvor grensen for overtredelsesgebyrets øvre tak bør gå, selv om det ble holdt åpent om det øvre taket bør fastsettes i lov eller forskrift.

I NOU 2003: 15 foreslås det å fastsette tak i overtredelsesgebyrbestemmelsen, dersom overtredelsesgebyret ikke ilegges etter fastsatte sats, jf. NOU 2003: 15 side 222. Fastsettelse av et øvre tak er også anbefalt i Europarådets rekommandasjon om administrative sanksjoner § 1 med tilhørende forklaringer. I flere lover er det satt et øvre tak for illeggelse av overtredelsesgebyr i loven eller i forskrift til loven. Blant flere eksempler nevner vi noen: I personopplysningsloven er gebyret begrenset oppad til 10 G, jf. personopplys-

ningsloven § 46 første ledd. I forskrift til konkurranseloven er taket satt til 10 prosent av foretakets omsetning, jf. forskrift 22. august 2005 om utmåling og lempning av overtredelsesgebyr § 2. I forskrift til børsloven er det slått fast at overtredelsesgebyr, for foretak med finansielle instrumenter som er tatt opp til handel på regulert marked, "kan maksimalt utgjøre 10 ganger årlig kursnoteringsavgift. (140 000 kroner)." Maksimalt overtredelsesgebyr for medlem i regulert marked er 2 500 000 kroner. I forskrift 20. desember 2011 om bruk av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr ved brudd på havressursloven § 5 er det fastsatt et tak på "inntil 100 000 kroner per rettssubjekt".

I noen lover er det ikke fastsatt tak, eksempler på det er deltakerloven og skipssikkerhetslovens bestemmelse om overtredelsesgebyr mot rederiet. I forskrift til skipssikkerhetsloven er nivåene for overtredelsesgebyr mot rederiet (foretaket) fastsatt slik, jf. § 4 annet og tredje ledd: "Overtredelsesgebyret skal minimum utgjøre 0,8 ganger folketrygdens grunnbeløp (G). I særlige tilfeller kan det ilegges lavere overtredelsesgebyr enn minimumsbeløpet."

#### 5.3.2.5 Det øvre takets nivå

I arbeidsgruppens rapport fremgår det at dagens øvre tak for overtredelsesgebyr på 15 G er et passende nivå. Det øvre taket er videre forenlig med prinsippet nedfelt i Grunnloven § 96 om straff. Arbeidsgruppen har også i sin vurdering kommet frem til at langt høyere gebyrer vil være forenlig med prinsippene nedfelt i Grunnloven § 96 og EMK (se rapporten fra arbeidsgruppen punkt 6.7.2.1, s. 84).

Videre har arbeidsgruppen gitt eksempler på hvordan et øvre tak kan utformes. Gruppen har antydnet at et øvre tak for overtredelsesgebyr kan innrettes slik at det knyttes til foretakets tillatelser multiplisert med 2 G. Selv om det øvre taket vil være ulikt avhengig av hvor mange tillatelser et foretak eier, medfører arbeidsgruppens eksempel at det største oppdrettskonsernet vil kunne ilegges overtredelsesgebyr på inntil nærmere 35 millioner kroner. For mindre foretak, antyder arbeidsgruppen at det uansett bør kunne ilegges et gebyr på inntil 10 G, som tilsvarer 821 220 kroner.

Som arbeidsgruppen har påpekt, vil et øvre tak først og fremst si noe om hvor *terskelen* for å anmelde overtredelser går. Et øvre tak skal ikke være en utmålingsregel. Det må derfor ses på hvor langt det er ønskelig at forvaltningens kompetanse til å ilegge overtredelsesgebyr skal gå.

I høringsbrevet ga Fiskeri- og kystdepartementet sin tilslutning til at dagens tak på 15 G (ca 1,2 millioner kroner) i sin alminnelighet utgjør et hensiktsmessig øvre tak for de fleste overtredelser. Dersom overtredelsesgebyr anvendes sammen med andre reaksjoner, som for eksempel inndragning av utbytte som følge av en overtredelse, vil et gebyr i tillegg på inntil 15 G (ca 1,2 millioner kroner) i de fleste tilfeller oppleves som et ondt, og dermed ivareta formålet med overtredelsesgebyr som nettopp er å påføre overtrederen et ondt og dessuten virke preventivt.

Slik overtredelsesgebyrets øvre tak er utformet i dag, med en begrensning på 15 G, fanger det ikke opp de store forskjellene i selskapsstrukturene i næringen og ulikhetene i virksomhetenes økonomiske evne og skadepotensial. Departementet var av den oppfatning at jo større et foretak er, og jo flere tillatelser foretaket eier, desto større er selskapets potensielle skadeevne på naturmangfoldet.

Det ble også fremhevet at det er hensiktsmessig at momentene som kan tillegges vekt ved utmåling av gebyret, reflekteres innenfor det øvre takets nivå. Departementet viste i denne sammenheng til momentet om overtredelsesgebyrets preventive effekt, som bør ses i sammenheng med overtredersens størrelse og skadepotensial. Det ble videre vist til at departementet foreslår å skjerpe kravene i akvakulturlovens kapittel III om miljøhensyn, noe som også taler for at det øvre taket for overtredelsesgebyr bør skjerpes.

Samtidig må hensynet til forutberegnelighet og rettssikkerhet ivaretas ved utmålingen av overtredelsesgebyr. Det er derfor viktig å sikre mest mulig lik behandling, men likevel ikke slik at det oppstår urimelige forskjeller mellom foretak, eller at reaksjonen fremstår som uproporsjonal i forhold til overtredelsens art og omfang.

Departementet mente at en ytterligere nyanseering av arbeidsgruppens skisse kan bidra til å ivareta hensynene som er nevnt ovenfor: Et øvre tak for overtredelsesgebyr kan innrettes trinnvis med et eget tak for små, mellomstore og store foretak. Trinnene departementet foreslo er 15 G for foretak som eier 1-9 tillatelser, 30 G for foretak som eier 10-19 tillatelser, og 2 G multiplisert med antall tillatelser foretaket eier for selskaper som eier 20 eller flere tillatelser. Inndelingen etter selskapsstørrelsen er basert på Fiskeridirektoratets statistiske karakteristikk av små, mellomstore og store selskaper.

I høringsutkastet foreslo departementet at en bestemmelse om øvre tak for overtredelsesgebyr kan utformes slik:

”Overtredelsesgebyrets øvre grense settes til 15 G for foretak som eier mellom 1-9 tillatelser. For selskaper som eier 10-19 tillatelser, er det øvre taket for overtredelsesgebyret 30 G. For selskaper som eier 20 tillatelser eller flere, er overtredelsesgebyrets øvre grense 2 G multiplisert med antall tillatelser.”

Det ble presisert at dersom et foretak som er ansvarlig for overtredelsesgebyret inngår i et konsern, vil det øvre taket beregnes ut fra antall tillatelser eid av *konsernet* (se definisjon i regnskapsloven § 1-3).

I dag er det 130 foretak som er eiere av til sammen 932 akvakultur tillatelser til laks og ørret. Departementets forslag vil innebære at de om lag ti største oppdrettsselskapene i Norge, som på konsernnivå eier mellom 22 og 214 tillatelser til akvakultur av laks eller ørret, vil få et øvre tak for overtredelsesgebyr på mellom ca. 3,6 og 35 millioner kroner. For foretakene som eier mellom 10-19 tillatelser til lakseoppdrett, vil det øvre taket utgjøre ca. 2,5 millioner kroner. For de minste foretakene videreføres dagens tak på 15 G, som utgjør ca 1,2 millioner kroner.

Forslaget ovenfor innebærer at ulike selskap, avhengig av størrelse, kan ilegges høyere eller lavere overtredelsesgebyr. Dette innebærer ikke en usaklig forskjellsbehandling, men at det kan tas hensyn til blant annet overtredelsesgebyrets pønale virkning, foretakets økonomiske evne, samt overtredelsens alvorlighet, omfang, skadepotensial og varighet. Videre vil ordningen som foreslås ivareta hensynet til forutsigbarhet og effektivitet, samt at reaksjonene som ilegges ved overtredelse er proporsjonale og preventive. Det foreslåtte øvre taket åpner for større fleksibilitet og nyansering, samtidig som det setter rimelige grenser for hvor store overtredelsesgebyr Fiskeridirektoratet kan ilegge.

Selv om det øvre taket vil være *veiledende* for når en overtredelse bør anmeldes, vil det likevel være anledning til å anmelde overtredelser lenge før taket nås. Ved utmålingen av et overtredelsesgebyr må det imidlertid vurderes konkret hvor stort overtredelsesgebyret skal være, med utgangspunkt i momentene som foreslås inntatt i overtredelsesgebyrbestemmelsen.

Selv om departementet foreslo visse endringer i avgrensningen av det øvre taket for overtredelsesgebyr, ble det understreket at justeringene er i tråd med og innenfor rammen av prinsippet som er skissert i arbeidsgruppens rapport. Forslaget er forenlig med prinsippene nedfelt i Grunnloven

§ 96 og de garantier som er slått fast i EMK artikkel 6 og EMK protokoll 7 artikkel 4 nr. 1.

### 5.3.2.6 Særlig om overtredelsesgebyr for andre arter enn laks og ørret

I Norge drives det akvakultur av en rekke andre organismer i tillegg til laks og ørret; blant annet blåskjell, havbeite med hummer og kamskjell, og oppdrett av marine fiskearter som torsk, kveite, breiflabb og leppefisk. De ulike næringene innen de ulike grenene er vidt forskjellig organisert: fra globale konserner og aksjeselskap til enkeltpersonforetak og personlig eierskap.

Per i dag drives oppdrett av marine arter og skjell i et langt mindre omfang enn oppdrett av laks og ørret. Virksomhetenes økonomiske evne har også tidvis hatt utfordringer på grunn av lav produksjon. For eksempel innen blåskjellnæringen er det til sammen 86 foretak eller privatpersoner som er aktive, og virksomheten er fordelt på 188 tillatelser. De fire største virksomhetene eier mellom 10 og 21 tillatelser, mens 32 virksomheter eier mellom 6 og 2 tillatelser. Hele 63 privatpersoner eller foretak eier én tillatelse hver.

Innen torskeoppdrettsnæringen er det tildelt totalt 249 tillatelser, og det er til sammen 61 aktive foretak. De tre største selskapene eier mellom 25 og 14 tillatelser, mens 29 selskaper eier mellom 13 og 2 tillatelser. De øvrige 29 foretakene eier én tillatelse hver.

I likhet med ørret- og lakseoppdrettsnæringen, har oppdrett av marine arter og skjellnæringen miljøutfordringer av varierende art og omfang. For eksempel har manglende opprydding etter endt virksomhet i blåskjellnæringen vært et problem. Innen torskeoppdrettsnæringen er blant annet rømming også en utfordring. Videre konkurrerer næringsgrenene seg i mellom og med annen virksomhet om bruk av fellesskapets arealer i kystsonen. Det var derfor etter departementets syn nødvendig at slik akvakulturvirksomhet underlegges samme sanksjons- og reaksjonsregime som for lakse- og ørretoppdrett.

Sett hen til at oppdrett av marine arter og skjellnæringen ofte har en lavere økonomisk evne enn innen laks og oppdrett, kan det øvre taket synes noe høyt. Departementet understreket imidlertid at reglene om overtredelsesgebyr, og sanksjons- og reaksjonsregelverket for øvrig, er generelt utformet i den hensikt å favne alle typer akvakultur og foretak i ulik størrelse. Departementet påpekte dessuten at forslaget til et øvre tak ikke er ment som en utmålingsregel, men en

*grense for forvaltningens kompetanse* til å ilegge overtredelsesgebyr. Det ble i denne sammenheng vist til at det ved utmålingen av overtredelsesgebyr blant annet kan tas hensyn til overtredelsesgebyrets preventive virkning og foretakets økonomiske evne, noe som innebærer at størrelsen på overtredelsesgebyret må vurderes konkret. Hensynet til oppdrett av andre arter enn laks og ørret er dermed etter departementets vurdering vel ivaretatt ved utformingen av regler om overtredelsesgebyr, samt forslag til gebyrets øvre tak.

### 5.3.2.7 Problemstillinger ved praktiseringen av taket og utmåling

Takene for overtredelsesgebyr i lovgivningen er utformet slik at det knytter seg til én lovovertrødelse. Det er imidlertid ikke alltid enkelt å konstatere hva som utgjør én eller flere lovovertrødelselser, og dette er særlig aktuelt for overtredelselser etter akvakulturloven. Mange av lovovertrødelsene innen akvakultur kan ha vart over tid. Et eksempel kan være en oppdretter som har fulgt en praksis med mer fisk i sjøen enn biomassebegrensningene tillater over flere måneder eller år, se nærmere om MTB-overskridelser i arbeidsgruppens rapport, punkt 2.4.5. Et annet kan være en oppdretter som over flere år ikke har brukt sertifisert utstyr i henhold til forskrift om krav til teknisk standard for flytende akvakulturanlegg. Skal slike overtredelselser vurderes som én eller flere overtredelselser?

Problemstillingen er innen strafferetten kjent som realkonkurrens – om flere straffbare handlinger er selvstendige lovbrudd eller én sammenhengende forbrytelse (fortsatt forbrytelse). Der som en overtredelse som har vedvart over et år vurderes som en overtredelse, samtidig som to månedslange overtredelselser innenfor et år vurderes som to overtredelselser, oppstår en vilkårlig virkning av taket for overtredelsesgebyr. Tilsvarende kan en og samme hendelse gi opphav til flere lovovertrødelselser – for eksempel kan en avlusningsoperasjon foretas på en måte som bryter flere lov- og forskriftsbestemmelser på samme tid (idealkonkurrens).

Fiskeri- og kystdepartementet har ikke funnet eksempler på at problemstillingen har vært berørt i lovforarbeider eller andre fremstillinger om administrative sanksjoner. Departementet antar at straffeloven §§ 62 og 63 om real- og idealkonkurrens kan gi en viss veiledning også for løsning av spørsmålet om det øvre tak for overtredelsesgebyr.

### 5.3.2.8 Andre prosessuelle spørsmål

#### Ansvar for morselskap i konsern

Det er av stor betydning at det ikke skal være mulig å organisere seg bort fra det økonomiske ansvaret for et overtredelsesgebyr. Det innebærer at det skal ikke oppstå situasjoner der det lønner seg å danne et foretak med delformål om å verne morselskap for ansvar pådratt av datterselskapet, for eksempel i form av et overtredelsesgebyr. Derfor bør det være adgang til å kreve inn overtredelsesgebyret hos morselskapet dersom det ikke lar seg gjøre hos datterselskapet.

Denne muligheten vil trolig svært sjelden være aktuell å benytte i og med at staten har sikkerhet for pådratt overtredelsesgebyr foran andre heftelser i akvakulturtillatelsen, jf. akvakulturloven § 20. Normalt vil, i alle fall innenfor lakse- og ørretoppdrett, akvakulturtilatelsen være av en slik verdi at den gir tilstrekkelig sikkerhet. Fiskeri- og kystdepartementet foreslo følgende formulering i overtredelsesgebyrbestemmelsen:

”Dersom den ansvarlige for overtredelsesgebyret er et foretak som inngår i et konsern, hefter foretakets morselskap og morselskapet i det konsern selskapet er en del av, subsidiært for beløpet.”

Det ble videre presisert at begrepene morselskap og datterselskap har samme forståelse som i regnskapsloven § 1-3, hvor det er slått fast at ”morselskap utgjør sammen med et datterselskap eller datterselskaper et konsern”.

#### Domstolenes prøvelsesrett

Gjennom rettspraksis er det innført begrensninger i prøvelsesretten når det gjelder det skjønne forvaltningen har utøvet. Dette er blant annet begrunnet med at visse saker kan ha et politisk eller faglig tilsnitt som det ikke er naturlig at domstolene overprøver. Forvaltningen vil også ofte være nærmest til å vurdere hvorvidt et vedtak eller tiltak er hensiktsmessig. Domstolen kan imidlertid alltid prøve vedtakets faktiske grunnlag, om lovanvendelsen er korrekt, om det foreligger feil ved saksbehandlingen og om det foreligger såkalt myndighetsmisbruk (om vedtaket er grovt urimelig, om det bygger på utenforliggende hensyn eller om det foreligger usaklig forskjellsbehandling). Spørsmålet i det følgende er om dette utgangspunktet bør fravikes når forvaltningen ilegger overtredelsesgebyr.

I forarbeidene til dagens akvakulturlov er ikke domstolenes prøvelsesrett direkte omtalt, men det er henvist til forarbeidene til deltakerloven, der spørsmålet er drøftet. Drøftelsen der konkluderer med at den alminnelige adgangen til å prøve et vedtak for domstolene tilfredsstiller kravene etter EMK. Etter Fiskeri- og kystdepartementets syn er det av hensyn til forutsigbarhet og rettsikkerhet sentralt å avklare i hvilken grad domstolen kan prøve forvaltningens vedtak i en sak om overtredelsesgebyr, og vi mener det er hensiktsmessig at det drøftes i lys av den aktuelle loven.

Sanksjonslovutvalget drøfter domstolenes prøvelsesrett ved illeggelse av overtredelsesgebyr på side 101 flg. i NOU 2003: 15. Der blir det fremhevet at i saker om en straffsiktelse etter EMK artikkel 6 så vil det være et krav om full kompetanse i prøvingen. Det innebærer en full prøvning av sakens faktiske og rettslige sider. Sanksjonsutvalget viser til Pramstaller-dommen, der EMD uttalte at det må være mulig å få prøvd forvaltningsavgjørelser av en ”judicial body that has full jurisdiction”. Dels på denne bakgrunn foreslås det i NOU 2003: 15 at retten i søksmål vedrørende administrative sanksjoner kan prøve alle sider av saken, jf. utkast til § 57 på side 355.

Selv om overtredelsesgebyr etter akvakulturloven trolig ikke er straff i EMKs forstand (se punkt 5.3.2.1), og det derfor ikke vil følge et krav om full overprøving, er det mange gode grunner til at retten likevel bør kunne prøve alle sider av saken. Blant annet vil en klargjøring av hva domstolen kan prøve innebære økt forutsigbarhet og styrket rettsikkerhet for lovovertrederen, noe som kan ha betydning for vurderingen av overtredelsesgebyrets grunnlovsmessighet, se ovenfor under punkt 5.3.2.1.

I lovgivningspraksis etter NOU 2003: 15 er prøvingsadgangen i varierende grad regulert eller omtalt. I noen lover er det særskilt regulert at domstolen kan prøve alle sider av vedtak om overtredelsesgebyr. For eksempel er det slått fast i konkurranseloven § 29 fjerde ledd at:

”Retten kan prøve alle sider av saken. Tvisteloven gjelder så langt den passer.”

Om denne delen av bestemmelsen er det uttalt i Ot.prp. nr. 6 (2003-2004) side 241:

”Etter fjerde ledd fremkommer at vedtak om overtredelsesgebyr ikke kan påklages til departementet, men det kan prøves for domstolene. Den som vil ha prøvd vedtaket, må gå til søksmål mot staten. Når en sak bringes inn

for domstolene, har retten kompetanse til å prøve alle sider av saken og treffe realitetsavgjørelse. Rettens kompetanse tilsvarende departementets kompetanse som klageorgan i tradisjonelle forvaltningssaker.”

Bestemmelsen foreslås uforandret av konkurranselovutvalget, se NOU 2012: 7 kapittel 6.

Tilsvarende regulering gis i personopplysningsloven § 46 tredje ledd annet punktum: ”Dersom et vedtak om overtredelsesgebyr bringes inn for en domstol, kan den prøve alle sider av saken.” Om bestemmelsen er det uttalt i Ot.prp. nr. 71 (2007-2008) på side 13: ”Alle sider ved Datatilsynets vurdering kan prøves av domstolen dersom saken bringes inn for retten, jf. tredje ledd annet punktum.”

I disse lovene gis retten tilsvarende kompetanse som klageorgan har ved tradisjonelle forvaltningsklager, jf. forvaltningsloven § 34. Dette innebærer at retten også kan ta stilling til realiteten i saken.

Departementet fant grunn til å presisere domstolens adgang til å prøve alle sider av vedtaket i to sammenhenger. I de tilfeller overtredelsesgebyret er ilagt fordi et pålegg ikke er etterfulgt, er det ikke gitt at domstolen skal kunne prøve alle sider av påleggsvedtaket. Departementet nøyde seg med å vise til Sanksjonsutvalgets vurdering av problemstillingen i NOU 2003: 15 på side 102 og 197.

Departementet var av den oppfatning at domstolen ikke bør prøve spørsmålet *om* det bør ilegges et overtredelsesgebyr dersom vilkårene er oppfylt fullt ut (oppportunitetskjønn). Hovedregelen innen straffeprosessen er at retten må straffe personer dersom vilkårene for straff er oppfylt. Men, for foretak er derimot straffansvaret fakultativt, det vil si at selv om vilkårene for straff er oppfylt, må retten vurdere om det bør ilegges straff, jf. straffeloven § 48b. Retten kan ikke tilsvarende prøve skjønnet som ligger til grunn for påtalemyndighetens valg av å ta ut tiltale etter straffeprosessloven § 69 (oppportunitetsprinsippet). Den fakultative adgangen til å ilegge foretak straff er delvis begrunnet i at det er tale om en generell hjemmel hvor det ikke er godt å si om foretakstraffen passer for alle overtredelser som er gjort straffbare. Denne begrunnelsen treffer ikke på akvakulturområdet – pliktene retter seg i all hovedsak mot foretak og det er foretak som er det primære ansvarssubjektet. Det er her ingen grunn til at domstolen skal vurdere om det skal ilegges overtredelsesgebyr dersom vilkårene er oppfylt. Det er uttalt i Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) på

side 243 at dersom det bare er foretaket som kan straffes etter bestemmelsen det er tale om å anvende, og vilkårene for straff er oppfylt, skal det mye til for ikke å straffe foretaket. Fiskeri- og kystdepartementet påpekte i høringsforslaget at det vil være situasjonen etter vårt forslag. Det er bare foretak som kan ilegges overtredelsesgebyr.

På denne bakgrunn foreslo departementet at retten skal være bundet av forvaltningens vurdering av *om* det skal ilegges overtredelsesgebyr, slik også hovedregelen er innen strafferetten. Retten kan uansett ta hensyn til alle momentene som ligger til grunn for forvaltningens oppportunitetsvurdering i utmålingen av gebyret. (Og selvsagt prøve vedtakets faktiske grunnlag, om lovanvendelsen er korrekt, om det foreligger feil ved saksbehandlingen og om det foreligger såkalt myndighetsmisbruk, som omtalt ovenfor.)

#### *Domstolenes adgang til å avsi dom for realitet*

Et særskilt spørsmål som oppstår dersom retten har kompetanse til å prøve alle sider av saken, er om retten kan avgjøre saken endelig, eller om den skal nøye seg med å slå fast at vedtaket er ugyldig (adgangen til å fatte realitetsavgjørelse). I rettspraksis er det åpnet for å avsi dom for realitet i tilfeller dersom

- 1) det å ikke avsi dom vil utgjøre unødig formalisme, eller
- 2) et forvaltningsorgan ikke retter seg lojalt etter en dom, jf. Rt. 2001 side 995.

I tillegg kan det fattes realitetsavgjørelse for å avbryte (eller unngå) menneskerettsbrudd, jf. Rt. 2009 side 560.

I lovgivningspraksis er det eksempler på at forarbeidene slår fast at retten kan fatte realitetsavgjørelse i sak om overtredelsesgebyr. Et eksempel er ekomloven, der det i § 10-13 tredje ledd er slått fast at ”Retten kan prøve alle sider av saken”. I proposisjonen Ot.prp. nr. 72 (2006-2007) side 64 uttales det i tilknytning til dette:

”Når en sak bringes inn for domstolene, har retten kompetanse til å prøve alle sider av saken og treffe realitetsavgjørelse. Rettens kompetanse tilsvarende dermed departementets kompetanse som klageorgan i forvaltningssaker.”

Tilsvarende er uttalt i forarbeidene til lov om offentlige anskaffelser § 7 b femte ledd, jf. Ot.prp. nr. 62 (2005-2006) side 27.

Det kan være at saksbehandlingstiden kan bli et problem i saker om overtredelsesgebyr som kommer for retten. Saker om overtredelsesgebyr kan være omfattende og sakene kan versere i forvaltningen og for domstolene i flere år. Som det er drøftet og redegjort for ovenfor i Fiskeri- og kystdepartementets høringsforslag om domstolenes prøvelsesrett, vil retten kunne prøve alle sider av forvaltningens vedtak, med unntak for kan-skjønn. For saker som har vært under behandling over lang tid, vil hensynet til å få en endelig avgjørelse tale for at domstolene kan avsi dom for realitet. Kompetanse til å avsi dom for realitet vil forhindre at saken blir forlenget ved at saken behandles på nytt i forvaltningen etter at retten har funnet at vedtaket er ugyldig.

Adgangen til å avsi realitetsavgjørelse kan også ha betydning for om rettsikkerhetsgarantiene er tilstrekkelige i randsonen til Grunnloven § 96 og for om kravet til rettferdig rettergang i EMK artikkel 6 er oppfylt (se dog punkt 5.3.2.1).

Domstolens adgang til prøve alle sider av vedtaket og til å avsi realitetsdom, innebærer også at domstolen innenfor lovens ramme kan ilegge et høyere eller lavere overtredelsesgebyr enn forvaltningen har ilagt. (Tilsvarende kan domstolen i straffesaker fastsette høyere eller lavere bøter enn det påtalemyndigheten har påstått.) Derimot kan ikke domstolen ilegge en annen reaksjon eller sanksjon enn forvaltningen har ilagt.

Departementet presiserte avslutningsvis at retten bør vise varsomhet med å avsi realitetsdom i komplekse saker, og begrense seg til tilfeller der det helhetlig sett fremstår forsvarlig og hensiktsmessig å avsi dom for realitet.

#### *Beviskrav*

I forarbeidene til akvakulturloven Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) side 76 er det uttalt at:

”Når det gjelder beviskrav, er utgangspunktet i sivile saker et krav om sannsynlighetsovervekt. I straffesaker er den klare hovedregelen derimot at enhver rimelig og fornuftig tvil skal lede til frifinnelse. Sett i lys av overtredelsesgebyrets likhetstrekk med bot, bør det foreligge sannsynlighetsovervekt for det aktuelle faktum, for at vilkårene for å ilegge overtredelsesgebyr skal anses å foreligge.”

I praksis har imidlertid departementet lagt til grunn at det kreves *klar sannsynlighetsovervekt* for å ilegge overtredelsesgebyr etter akvakulturloven.

Høyesterett har behandlet spørsmålet om beviskrav ved ileggelse av overtredelsesgebyr i Tine-saken Rt. 2011 side 910. I avsnitt 48 uttaler Høyesterett:

”På bakgrunn av at overtredelsesgebyr etter konkurranseloven § 29 er å anse som straff etter EMK artikkel 6, la lagmannsretten ved bevisbedømmelsen til grunn at det ikke er tilstrekkelig med alminnelig sannsynlighetsovervekt, men at det må fremskaffes en samling ”tungtveiende, nøyaktige og samstemmende bevis”. Jeg oppfatter dette som et krav om klar sannsynlighetsovervekt. Dette er i samsvar med det krav til bevis som Høyesteretts flertall i storkammerdommen i Rt-2008-1409 stilte for å ilegge ordinær tilleggsskatt, som også er en sanksjon som har karakter av straff etter EMK artikkel 6. Jeg kan ikke se at det for overtredelsesgebyr etter konkurranseloven § 29 er grunn til å stille et høyere beviskrav. Høyesterett kan derfor, ved avgjørelsen av saken, bygge på det faktum lagmannsretten har funnet bevist.”

Konkurranselovutvalget har foretatt en grundig drøftelse av beviskravet i NOU 2012: 7 punkt 6.5 flg. (side 55) og konkluderer slik på side 59: ”Etter Høyesteretts dom i Tine-saken legger utvalget til grunn at rettsstilstanden er klarlagt, og at beviskravet for ileggelse av overtredelsesgebyr etter konkurranseloven § 29 er klar sannsynlighetsovervekt.”

Selv om overtredelsesgebyr etter akvakulturloven neppe er straff i EMKs forstand, var Fiskeri- og kystdepartementet av den oppfatning at de beste argumenter taler for at det inntas det samme utgangspunktet i akvakulturloven som Høyesterett har tatt for overtredelsesgebyr etter konkurranseloven. Et krav om klar sannsynlighetsovervekt vil være et argument for at rettsikkerheten er godt nok ivaretatt ved ileggelse av større overtredelsesgebyrer i randsonen til Grunnloven § 96 og for om kravet om rettferdig rettergang i EMK er oppfylt. Slik departementet oppfattet det, gir beskrivelsen av at det må fremskaffes en samling av ”tungtveiende, nøyaktige og samstemmende bevis” referert i Tine-saken, et godt uttrykk for hva som ligger i kravet om klar sannsynlighetsovervekt.

I høringsforslaget er det presisert at kravet som må stilles til bevisene vil variere avhengig av hvor stort overtredelsesgebyr det er tale om å ilegge. For større overtredelsesgebyr er det grunn til å stille krav om klar sannsynlighetsovervekt. Det er derimot ikke gitt at beviskravet for

mindre overtredelsesgebyrer skal være like strengt.

Departementets vurdering i høringsbrevet innebærer etter dette at kravet til bevis skjerpes sammenlignet med ordlyden i Ot.prp. nr. 61 (2004-2005), men at gjeldende praksis i all hovedsak videreføres. For mindre overtredelsesgebyr kan kravet til bevis svekkes noe, jf. redegjørelsen ovenfor.

#### *Foreldelse av ansvar*

Saker som omhandler ileggelse av overtredelsesgebyr er ofte gjenstand for omfattende og langvarig behandling i forvaltningen. Dette skyldes blant annet at sakene er både svært tekniske og kompliserte. Det hender også at brudd på regelverket oppdages en tid etter at overtredelsen har opphørt. For eksempel ved biomasseoverskridelser som ligger tilbake i tid, vil fisken som regel være slaktet ut, solgt og for lengst være ute av oppdretters hender. Det vil derfor kunne være krevende å bringe overskridelsens omfang og karakter på det rene.

Det er i dag ingen alminnelig regulering av frister for ileggelse av forvatningssanksjoner og reaksjoner, og det er heller ikke nedfelt en foreldelsesfrist spesielt i akvakulturloven. I henhold til Fiskeridirektoratets retningslinjer er det imidlertid gitt anvisning på at det ikke bør ilegges overtredelsesgebyr dersom overtredelsen har skjedd mer enn to år tilbake i tid. Det er også fastsatt regler om foreldelse for ileggelse av overtredelsesgebyr i konkurranseloven § 29. Videre er det i straffeloven kapittel 6 nedfelt foreldelsesfrister for straff.

Det er i dag ingen alminnelig regulering av foreldelse av ansvar for forvaltningsilagte sanksjoner, sagt med andre ord: om det kan ilegges overtredelsesgebyr for forhold som ligger langt tilbake i tid. (Foreldelse av et ilagt overtredelsesgebyr, altså selve pengekravet, foreldes etter de alminnelige reglene i foreldelsesloven.)

Departementet kunne ikke finne andre eksempler på lovregulering av foreldelsesfrist, enn konkurranseloven § 29 femte ledd, som lyder:

”Adgangen til å ilegge gebyr foreldes etter 10 år ved overtredelse av § 10 eller § 11 i denne loven. Andre overtredelser foreldes etter 5 år. Fristen avbrytes ved at Konkurransetilsynet tar skritt til sikring av bevis etter lovens § 25 eller meddeler et foretak at det er mistenkt for overtredelse av loven eller et vedtak truffet i medhold av loven.”

I Ot.prp. nr. 6 (2003-2004) side 241 er det uttalt at ”Fristreglene i straffelovens kapittel 6 anvendes tilsvarende så langt de passer.” I NOU 2003: 15 side 217 uttales det at spørsmålet om foreldelse best løses i den enkelte særlov og det anbefales ikke en bestemt foreldelsesfrist.

Det er flere problemstillinger som gjør seg gjeldende ved ileggelse av overtredelsesgebyr for lovbrudd som ligger mange år tilbake i tid. Dersom en overtredelse oppdages lenge etter at den er opphørt, vil det kunne være vanskelig eller ressurskrevende å innhente opplysninger for forvaltningen. Dette kan også medføre rettssikkerhetsutfordringer for næringen. Ileggelse av overtredelsesgebyr for overtredelser langt tilbake i tid, kan oppfattes som opprivende og gi mindre forutsigbarhet for både næringen og forvaltningen.

Samtidig vil forvaltningen ha behov for et visst handlingsrom til å foreta nødvendige undersøkelser og å reagere. I de fleste tilfeller vil overtredelser først oppdages i ettertid, enten ved at næringsaktøren selv rapporterer om en hendelse eller at den oppdages ved tilsyn eller kontroll av Fiskeridirektoratet.

I høringsnotatet viste Fiskeri- og kystdepartementet til at det er hensiktsmessig at det gis anvisning på en endelig frist for foreldelse av ansvar for overtredelsesgebyr i akvakulturloven som ivaretar de ovennevnte hensynene. Departementet vurderte det også slik, at begrunnelsen for de lange fristene i konkurranseloven ikke gjør seg gjeldende innen akvakultur. Ved overtredelse av akvakulturloven mener departementet at hensynet til å få en endelig avgjørelse av en sak og forutsigbarhet for aktørene veier tyngre enn hensynet til å ilegge overtredelsesgebyr etter flere år. Etter departementets syn er det derfor mer nærliggende å se hen til straffeloven kapittel 6.

I straffeloven § 67 er det gitt flere frister for idømmelse av straff. Bestemmelsen lyder:

”Fristen for foreldelse er:

2 år når den høyeste lovbestemte straff er bøter eller fengsel inntil 1 år,

5 år når den høyeste lovbestemte straff er fengsel inntil 4 år,

10 år når den høyeste lovbestemte straff er fengsel inntil 10 år,

15 år når tidsbestemt straff inntil 15 år kan idømmes,

25 år når fengsel inntil 21 år kan idømmes.”

I henhold til § 68 regnes foreldelsesfristen fra den dag det straffbare forhold er opphørt, og fristen avbrytes ved rettergangsskritt som medfører at

den mistenkte får stilling som siktet, jf. § 69. Der- som det skjer fristavbrytelse overfor noen som har handlet på vegne av et foretak, gjelder fristav- brytelsen også for foretaket.

I høringsbrevet viste Fiskeri- og kystdeparte- mentet til at det er gode grunner som taler for en videreføring av Fiskeridirektoratets retningslinjer, som gir anvisning på at det ikke bør ilegges over- tredelsesgebyr for overtredelse som har opphørt for mer enn to år siden.

Som nevnt vil saker om overtredelsesgebyr ofte være kompliserte og tekniske, og det vil også kunne oppstå vanskeligheter med å fremskaffe nødvendig dokumentasjon og bevis i det enkelte tilfelle. Dette vil særlig gjelde for saker om røm- ming eller overtredelse av biomasseregelverket, hvor fisken er forsvunnet eller slaktet ut. Slike saker er ofte gjenstand for grundig og lang saks- behandling, og en etterfølgende behandling for domstolene vil også kunne trekke ut i flere år.

En to års foreldelsesfrist vil videre harmonere godt med foreldelsesfristen for overtredelser som kan møtes med straff, og departementet så ikke at det skulle gjøre seg gjeldende hensyn som taler for en lengre foreldelsesfrist for ilegging av over- tredelsesgebyr. Selv om kravene til skyld og bevi- senes styrke ved ilegging av overtredelsesgebyr er lavere for overtredelsesgebyr enn for straff, vil utfordringene med å samle inn tilstrekkelig doku- mentasjon for å ilegge en sanksjon være de samme som for idømmelse av straff.

Behovet for forutsigbarhet, rettssikkerhet og resursbruk i forvaltningen taler for at overtredel- ser som er opphørt mer enn to år tilbake ikke bør reageres på med overtredelsesgebyr. Dette er også i tråd med foreldelsesfristen i straffeloven § 67, når høyeste lovbestemte straff er fengsel i inntil ett år.

Departementets viste til at straffelovens regler for beregning av foreldelsesfristen gjelder analo- gisk for overtredelse av akvakulturloven. Dette innebærer at fristen for foreldelse regnes fra den dag overtredelsen har opphørt. Hvis overtredel- sen blir ansett som en fortsatt overtredelse, star- ter ikke foreldelsesfristen å løpe før det siste lov- bruddet i rekken er avsluttet.

I henhold til straffeloven § 69 avbrytes forel- delsesfristen ved rettergangsskritt som gir den mistenkte stilling som siktet. Tilsvarende fristav- brytende handling for ansvaret for overtredelses- gebyr er tatt når tilsynsmyndigheten har gitt var- sel om vedtak eller fattet vedtak om overtredelses- gebyr.

Departementet foreslo dermed at det bør inn- tas en bestemmelse om foreldelse av ansvar for

overtredelsesgebyr i akvakulturloven § 30 sjette ledd, med følgende ordlyd:

”Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr forel- des 2 år etter at overtredelsen er opphørt. Forel- delsesfristen avbrytes ved at tilsynsmyndigheten har gitt varsel om vedtak eller har fattet vedtak om overtredelsesgebyr.”

#### *Overtredelsesgebyrets tvangskraft*

Etter Fiskeri- og kystdepartementets forslag bør det – som i gjeldende § 30 annet ledd – fremgå at vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Inndrivelse av bøter er regulert i straf- feprosessloven § 456, der det blant annet er hjem- mel til å fastsette avdragsvis betaling. I hørings- brevet ble det også vist til at tvangsinndrivelse etter akvakulturloven bør følge reglene i straffe- prosessloven § 456 så langt de passer.

Det ble også vurdert om det er behov for sær- lige regler om oppsettende virkning eller suspen- sjon av tvangskraft.

Utgangspunktet er at det ikke er oppsettende virkning (utsettelse av gjennomføringen av vedta- ket) verken ved klage eller søksmål over forvalt- ningsvedtak. Forvaltningen har adgang til å beslutte utsatt iverksettelse, det kan for eksempel være aktuelt der iverksettelse av vedtaket vil med- føre store ulemper for parten, jf. forvaltningsloven § 42.

Departementet viste til at det kan virke urime- lig at gebyret forfaller og kan inndrives med en gang. Overtredelsesgebyr kan være betydelige og det kan være en belastning for akvakulturvirk- somheten å innfri kravet før saken er rettskraftig avgjort. Etter departementets vurdering kan dette innebære en unødvendig byrde for akvakultur- virksomheten.

Å utsette inndrivelsen av overtredelsesgebyret til det er rettskraftig avgjort, vil ikke by på proble- mer for fiskerimyndighetene. Fiskerimyndighe- tene vil som regel ha tilstrekkelig sikkerhet for kravet i akvakulturtillatelsen etter akvakulturlo- ven § 20 fjerde ledd. Det kan tenkes at en akvakul- turvirksomhet som blir ilagt et stort overtredel- sesgebyr vil finne det opportunt å saksøke staten med formål om å utsette inndrivelsen av kravet. Slik kan en regel om suspensjon av tvangskraft kanskje virke noe prosessdrivende. Departemen- tet anså likevel ikke at denne faren er stor nok til å begrunne umiddelbart forfall og tvangsinndri- velse.

I vurderingen ble det sett hen til konkurranse- loven § 29 fjerde ledd tredje og fjerde punktum, som lyder: ”Vedtak om overtredelsesgebyr er



tvangsgrunnlag for utlegg. Dersom foretaket går til søksmål mot staten for å prøve vedtaket, suspenderes tvangskraften.” Reguleringen i konkurranse-loven fremstår fornuftig og departementet foreslår tilsvarende regulering i akvakulturloven.

### 5.3.3 Høringsinstansenes syn

#### 5.3.3.1 Skyldkrav

*FHL* slutter seg til at overtredelsesgebyr bare skal kunne ilegges foretak og at eventuelle reaksjoner overfor enkeltpersoner bør skje i straffeprosessuelle former. *FHL* er imidlertid uenig i at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges uten at det stilles krav om skyld, og støttes på dette punkt av *advokatfirmaene Steenstrup Stordrange* og *Kyllingstad Kleveland*, samt *Fellesforbundet*.

*FHL* er bekymret for at ”en rent objektiv bestemmelse vil innebære at terskelen for hva som skal anses som hendelige uhell eller force majeure vil bli alt for streng, slik at det ilegges gebyr ved enhver overtredelse.” Videre viser *FHL* til at det ved foretaksstraff også stilles krav om skyld. I sin høringsuttalelse gir organisasjonen uttrykk for at det etter deres syn ikke har pålagt forvaltningen store utfordringer å påvise skyld, slik reglene om overtredelsesgebyr i dag praktiseres, og *FHL* foreslår at det bør tas inn i loven en bestemmelse om at overtredelsesgebyr kan ilegges ”selv om ingen enkeltperson kan identifiseres som den som har opptrådt uaktsomt”, slik at anonyme og kumulative feil omfattes.

*FHL* er i utgangspunktet enig i at terskelen for hva som skal anses som hendelige uhell skal være streng, men viser i denne sammenheng til at departementets vurdering av hva som skal anses som hendelige uhell er for streng. Etter *FHLs* syn, og sett i lys av gjeldende forvaltningspraksis, innebærer departementets vurdering i praksis at det etableres et objektivt ansvar.

*Kyllingstad Kleveland Advokatfirma* og *FHL* er videre samstemte om at det ikke medfører riktighet at overtredelse av akvakulturregelveverket påfører samfunnet skader eller kostnader, eller at alle overtredelser er alvorlige.

*Fiskeridirektoratet* uttrykker på sin side usikkerhet for hva som ligger i at overtredelsesgebyret kan ilegges selv om ansvaret for overtredelsen ikke kan rettes mot en enkeltperson, når foretaket uansett kan ilegges overtredelsesgebyr på objektivt grunnlag. *Fiskeridirektoratet* foreslår derfor at

annen setning i første ledd bør utgå og at ny formulering bør lyde på følgende måte:

”Et foretak kan ilegges overtredelsesgebyr dersom foretaket eller noen som har handlet på foretakets vegne overtrer loven eller forskrift gitt i medhold av loven.”

#### 5.3.3.2 Momenter for illeggelse og utmåling av overtredelsesgebyr

Flere av høringsinstansene er positive til at det i lovforslaget er inntatt hvilke momenter som kan tillegges vekt i vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved utmålingen. Flere av høringsinstansene har imidlertid hatt konkrete merknader til forståelsen og utformingen av kriteriene.

*Advokatfirmaet Steenstrup Stordrange* mener at en opplisting av hvilke momenter som skal tillegges vekt er bra, men er samtidig bekymret for at kriteriene i § 30 annet ledd bokstav a-i skal fungere som en ”skrustikke”, som vil bidra til at gebyrnivået gradvis vil øke, ved at en ”alltid kan finne et argument for sette gebyret noe høyere enn tidligere praksis”.

Til kriteriet i § 30 annet ledd bokstav a, om overtredelsesgebyrets preventive virkning, uttales det at ordlyden er uklar og at det er usikkert hvilken selvstendig betydning kriteriet skal ha. *Steenstrup Stordrange* mener at det kan settes spørsmålstegn ved om en trussel om overtredelsesgebyr faktisk bidrar til forebyggende handlinger, jf. kriteriet i bokstav c.

Til kriteriet om foretaket har hatt eller kunne oppnådd en fordel, jf. bokstav e, hevdes det at overtredelser i næringen sjeldent fører til fortjeneste, kanskje med unntak av biomasseoverskridelser. Etter *Steenstrup Stordranges* syn er dette uansett momenter som taler for at gebyrnivået bør ligge vesentlig lavere.

Etter *Fiskeridirektoratets* skjønn er det vanskelig å sannsynliggjøre om det har foreligget ”hensikt” ved overtredelsen, og foreslår at ordet ”begått” i § 30 annet ledd bokstav d strykes. Etter *Fiskeridirektoratets* mening vil det tale mot å ilegge overtredelsesgebyr dersom en ikke med klar sannsynlighetsovervekt kan bevise at ”overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser” (vår utheving). *Fiskeridirektoratet* foreslår følgende formulering i § 30 annet ledd bokstav d:

”om overtredelsen har fremmet foretakets interesser”.

### 5.3.3.3 Øvre tak for overtredelsesgebyr og overtredelsesgebyrets nivå

Høringsinstansene som har hatt merknader til departementets forslag om et øvre tak for overtredelsesgebyr, er positive til at det bør fastsettes et slikt tak, som setter grenser for forvaltningens kompetanse til å ilegge overtredelsesgebyr. *FHL*, *NSL*, *advokatfirmaene Steenstrup Stordrange* og *Kyllingstad Kleveland Advokatfirma*, og *Nordland fylkeskommune* mener imidlertid at det øvre taket er satt for høyt.

*Steenstrup Stordrange* mener at Fiskeri- og kystdepartementets forslag er for omfattende og gir anvisning på for uforholdsmessige og urimelig høye overtredelsesgebyr. Etter advokatfirmaets mening bør et overtredelsesgebyr ikke overstige 100 000 kroner.

Advokatfirmaet setter også spørsmålsteget ved om det er "riktig og rettferdig å operere med et øvre tak som er avhengig av antallet tillatelser som et oppdrettsselskap eier". Det vises her til at modellen som foreslås gir et uklart signal om utmålingspraksis, for eksempel om det her skal følges en metode hvor en "øker gebyret i forhold til antallet tillatelser det oppdrettsselskapet som bryter reglene har, eller om man skal følge andre prinsipper". Videre understrekes det av *Steenstrup Stordrange* at det i praksis sjelden er tilfelle at systemfeil hos en større aktør kan utgjøre en betydelig miljørisiko. Slike systemfeil bør ikke sanksjoneres gjennom overtredelsesgebyr etter et differensiert øvre tak som er høyere ut fra antall tillatelser, men heller anmeldes og tas opp i en straffesak.

*NSL* er av den oppfatning at økonomiske sanksjoner for overtredelse av loven som utgangspunkt er uegnede og har liten eller ingen preventiv effekt. Etter deres oppfatning er reaksjonsnivået blant annet ved rømming for høyt, fordi rømming i seg selv er kostbart og ikke i oppdretters interesse.

*FHL* mener at et øvre tak for overtredelsesgebyr bør inn i loven og knyttes til Folketrygdens grunnbeløp (G). *FHL* er imidlertid sterkt uenig i at overtredelsesgebyr skal differensieres etter foretakets størrelse, og viser til at dersom samme lovbrudd begås av to foretak, hvor det ene eier to tillatelser, mens det andre eier 25, kan overtredelsesgebyret for det minste selskapet bli 1,23 millioner kroner, og for det største 4,1 millioner kroner. Slik *FHL* ser det, bør et øvre tak ikke settes høyere enn 15 G. Dersom myndighetene mener at en

sak er så alvorlig at reaksjonen bør overstige dette, må saken anmeldes til politiet. *FHL* mener at det vil bære galt av sted dersom Fiskeridirektoratet skal ha kompetanse til å ilegge overtredelsesgebyr på inntil 35 millioner kroner, og at det kan se ut som om departementet mener at den nedre grensen for straffutmåling for det største selskapet i Norge skal være av en slik størrelsesorden.

I likhet med *FHL*, mener *NSL* at det ikke bør differensieres mellom små og store selskaper ved utmålingen av overtredelsesgebyr. Videre bør det øvre taket settes langt lavere, og dersom det skal graderes "vil det være bedre å bruke utregning av tak på overtredelsesgebyr tilsvarende som departementet har foreslått for de største selskapene".

*Nordland fylkeskommune* er uenig i departementets uttalelse om at "jo større et foretak er, og jo flere tillatelser foretaket eier, desto større er selskapets potensielle skadeevne på naturmangfoldet", og mener at det for foretak som eier 1-9 tillatelser bør inndeles flere grupper for en mer rettferdig fordeling av gebyrer.

*Fiskeridirektoratet* mener det er uklart om overtredelsesgebyr kun skal kunne ilegges akvakulturvirksomheter, og ikke andre foretak, som for eksempel vare- og tjenesteleverandører til akvakulturnæringen. Etter Fiskeridirektoratets syn bør i så fall dette fremgå klart av § 30.

Med henvisning til kritikken av den gjeldende bestemmelsen om overtredelsesgebyr, mener *Fiskeridirektoratet* at det bør fastsettes et øvre tak for overtredelsesgebyr i loven. Etter direktoratets syn er det uheldig at det i forslaget til § 30 tredje ledd er foreslått momenter som skal danne et utgangspunkt for beregning av overtredelsesgebyrets øvre tak, mens det i sjuende ledd bestemmes at departementet i forskrift skal fastsette et øvre tak. *Fiskeridirektoratet* foreslår at et øvre tak kan utformes slik:

"Overtredelsesgebyrets øvre tak er foretakets akvakultur tillatelser multiplisert med 2 ganger folketrygdens grunnbeløp på overtredelsestidspunktet. Dersom den ansvarlige for overtredelsesgebyret er et foretak som inngår i et konsern, vil summen av tillatelser i konsernet danne utgangspunktet for beregningen av overtredelsesgebyret danne utgangspunktet for beregningen av overtredelsesgebyrets øvre tak. Overtredelsesgebyret for tjeneste- og vareleverandører tilsvarer 15 ganger folketrygdens grunnbeløp på overtredelsestidspunktet."

#### 5.3.3.4 Domstolenes prøvelsesrett og adgang til å avsi dom for realitet

Flere av høringsinstansene har i sine høringsinnspill hatt merknader til forslaget om full domstolsprøving, med unntak for forvaltningens kan-skjønn, og adgangen for at domstolene skal kunne avsi dom for realitet.

*Steenstrup Stordrange* er positive til at det åpnes for dom for realitet, men er uenig i at domstolene bør være tilbakeholde med å overprøve faglige vurderinger av kompleks karakter. Advokatfirmaet viser også i denne sammenheng til kontradiksjonsprinsippet.

*Norges Fiskerlag, FHL, Kyllingstad og Kleveland Advokatfirma* og *Justis- og beredskapsdepartementet* er også skeptiske til å avgrense domstolenes myndighet til å prøve forvaltningens vurdering om overtredelsesgebyr bør ilegges, dersom vilkårene for å ilegge overtredelsesgebyr er oppfylt. *Justis- og beredskapsdepartementet* påpeker at domstolene på dette punkt bør ha samme kompetanse som forvaltningsmyndigheten, og at det er oppregnet en rekke momenter som særlig skal tillegges vekt i vurderingen om det skal ilegges overtredelsesgebyr. Disse momentene er langt på vei de samme som gjelder ved foretaksstraff, og som det tilligger domstolene å anvende fullt ut. Dette spørsmålet vil *Justis- og beredskapsdepartementet* trolig komme tilbake til i den generelle oppfølgingen av Sanksjonsutvalgets utredning (NOU 2003: 13). *FHL og Kyllingstad Kleveland Advokatfirma* har lignende motforestillinger på dette punkt.

*Fiskeridirektoratet* mener at domstolene ikke skal kunne prøve "kan-skjønnet", og foreslår at det legges til en setning i § 30 femte ledd: "Retten kan prøve alle sider av saken med unntak av om det skal ilegges overtredelsesgebyr."

*Regjeringsadvokaten* viser i sitt høringspill til at det ikke er gitt at adgangen til å overprøve vedtak om inndragning og overtredelsesgebyr bør være den samme, og at domstolene i utgangspunktet bør utvise varsomhet med å overprøve forvaltningens skjønn, der skjønnet fremstår som forsvarlig. Videre påpeker *Regjeringsadvokaten* at det fremgår av forarbeidene til ekomloven at rettens kompetanse skal tilsvare departementets kompetanse som klageorgan i forvaltningssaker. Det er etter *Regjeringsadvokatens* skjønn naturlig å forstå departementets forslag slik at domstolene skal foreta en "nåtidsvurdering". Det vil imidlertid være hensiktsmessig om departementet vurderer og tar stilling til dette spørsmålet. Ved en nåtids-

vurdering vil det for eksempel kunne medføre at momentene i § 30 annet ledd f og h vurderes annerledes enn ved den administrative behandlingen av overtredelsen.

### 5.3.4 Departementets vurdering

#### 5.3.4.1 Innledning

Fiskeri- og kystdepartementets vurdering bør adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr videreføres. Momentene om forholdet til Grunnloven § 96 og EMK (se punkt 5.3.2.1) har tjent som retningslinjer for departementets forslag til nye regler. Etter Fiskeri- og kystdepartementets vurdering, er det klart at overtredelsesgebyrer ilagt etter departementets forslag til bestemmelse ikke kan stride mot Grunnloven § 96, og i høringsbrevet har departementet fremhevet følgende momenter:

Overtredelsesgebyrene kan bare ilegges foretak, personer kan bare straffes, se punkt 5.1.4.4. Ileggelse av overtredelsesgebyr forutsetter ikke skyld (selv om skyld kan være et moment ved utmålingen), se punkt 5.3.2.2. Overtredelsesgebyrene kan ilegges for brudd på plikter som er en del av et spesielt forvaltningsregime som retter seg mot en snevert avgrenset krets: tillatelsesbaserte akvakulturvirksomheter. Særpreget understrekes også av at akvakulturvirksomhetene er gitt et næringsprivilegium i å utnytte begrensede felles ressurser. Det er altså ikke tale om regulering av alminnelig handle- eller næringsfrihet.

Videre har departementet foreslått at overtredelsesgebyrene skal begrenses oppad, det er dermed begrenset hvor inngripende gebyrene vil være. Utmålingstemaet er også klargjort ved at det er foreslått at inndragning av ulovlig utbytte bør skytes ut i en egen bestemmelse om administrativ inndragning.

Departementet har også dokumentert at det er et stort sanksjonsbehov innen akvakultur, se nærmere punkt 5.1.4.2. Departementet klargjør i forslaget flere forhold som har blitt problematisert opp mot Grunnloven: det er slått fast at retten kan prøve alle sider av overtredelsesgebyret (se punkt 4.5.8.1) og kan avsi dom for realitet (se punkt 5.3.3.4). Vurderingstemaet ved ileggelse av overtredelsesgebyr klargjøres ved at det presiseres hvilke momenter forvaltningen kan vektlegge (se punkt 5.3.2.3).

#### 5.3.4.2 Skyldkrav

Selv om flere av høringsinstansene er positive til at overtredelsesgebyr bare bør kunne ilegges foretak, og enkeltpersoner kun forfølges med straff, er flere kritiske til at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges uten skyld.

Modellen som er brukt i Fiskeri- og kystdepartementets forslag, er inspirert av Sanksjonsutvalgets mønsterbestemmelse og tilsvarende løsninger anvendt i blant annet skipssikkerhetsloven.

Departementet er av den oppfatning at det er uhensiktsmessig med et krav om skyld, fordi adgangen til å ilegge foretak overtredelsesgebyr ikke bør være begrenset til hendelser hvor det er konstatert forsett eller uaktksomhet. Det er etter Fiskeri- og kystdepartementets mening sentralt at foretakets organisering av driften ikke skal få betydning for om det kan reageres med overtredelsesgebyr eller ikke. Foretaket bør ha driftsrisikoen og ikke kunne fri seg fra ansvaret ved å la andre ansatte eller eksterne oppdragstakere utføre arbeidet i virksomheten.

Akvakultur er som nevnt konsesjonert virksomhet som er underlagt et omfattende reguleringsregime. Virksomheten skjer blant annet i sjø, og driften kan innebære risiko for skade på fellesgoder, som det omkringliggende miljø og ville bestander i sjøen. Etter departementets mening bør derfor overtredelser kunne ilegges overtredelsesgebyr, uavhengig av skyld, og etter vår oppfatning er et arbeidsgiver- og organansvar best egnet til å ivareta de ovennevnte interessene på.

Fiskeri- og kystdepartementet registrerer at flere av høringsinstansene fremhever at det foreligger en usikkerhet om hvorvidt akvakulturvirkosomhet kan påføre skade på havmiljøet, herunder ville bestander av laksefisk. Både *FHL* og *NSL* har blant annet vist til at det er vitenskapelig omstridt og usikkert hvor store skadevirkninger næringen faktisk har på miljøet.

Etter departementets oppfatning er slik usikkerhet ingen unnskyldning i seg selv for å ikke legge til rette for regelkonformitet, konkurranse på like vilkår innen næringen, tillatelsessystemets integritet og ivaretagelse av naturmangfoldet. En slik tankegang er også i tråd med naturmangfoldlovens regler om føre vår-prinsippet. Endelig viser vi til at bestemmelsen om overtredelsesgebyr er en kan-regel, og forvaltningen må igjennom en grundig vurdering om det i det enkelte tilfelle bør reageres med overtredelsesgebyr på en overtredelse av akvakulturregelverket.

De foreslåtte momentene i § 30 annet ledd gir anvisning på en rekke momenter som skal tas i betraktning i dette henseende. Vi viser for øvrig til departementets redegjørelse i høringsforslaget, som er inntatt ovenfor i punkt 5.3.2.3.

At overtredelsesgebyr kan ilegges selv om "ansvaret for overtredelsen ikke kan rettes mot en enkeltperson", jf. forslaget til § 30 første ledd annet punktum, betyr at forvaltningen kan ilegge overtredelsesgebyr selv om en overtredelse ikke kan føres tilbake til en bestemt handling en person har gjort eller unnlatt å gjøre. Dette innebærer at det ikke må påvises skyld hos enkeltpersoner for å holde foretaket ansvarlig, og ansvaret omfatter dermed også kumulative og anonyme feil. Kun force majeure og hendelige uhell fritar.

Det er i høringsrunden uttrykt usikkerhet om overtredelsesgebyr også kan rettes mot andre foretak enn oppdrettsselskap. Departementets forslag er generelt utformet og har ikke til hensikt å stenge for illeggelse av overtredelsesgebyr for andre foretak enn oppdrettsselskaper, som for eksempel tjeneste- og vareleverandører. Vi viser her til lovforslagets ordlyd, hvor det fremgår at "[e]t foretak kan ilegges overtredelsesgebyr dersom foretaket eller noen som har handlet på foretakets vegne overtrer loven eller forskrift gitt i medhold av loven".

Fiskeri- og kystdepartementet foreslår at det skal legges til grunn et arbeidsgiver- og organansvar ved overtredelsesgebyr, i tråd med høringsforslaget.

#### 5.3.4.3 Momenter for illeggelse og utmåling av overtredelsesgebyr

Momentene som er opplistet i forslaget til § 30 tredje ledd er fakultative, det vil si de *kan*, men ikke nødvendigvis må, vektlegges i vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved utmålingen. Som det er presisert i departementets høringsnotat er listen ikke uttømmende, og ikke alle argumenter vil være like treffende for alle typer akvakultur.

Momentene er ikke ment som argumenter for stadig å ilegge høyere overtredelsesgebyr; like tilfeller skal i prinsippet behandles likt. Men, det enkelte tilfelle må imidlertid gjennomgå en konkret helhetsvurdering, i lys av de opplistede momentene, om overtredelsesgebyr skal ilegges eller ikke, ev. hvor stort gebyret skal være. Noen av momentene vil ha en naturlig sammenheng, for eksempel dersom det foreligger gjentakelse og det tidligere er ilagt overtredelsesgebyr, kan det under omstendighetene være hensiktsmessig å

vurdere et høyere overtredelsesgebyr *eller* om det vil være mer treffende å anmelde forholdet. I motsatt tilfelle, dersom et foretak aldri har blitt ilagt overtredelsesgebyr, vil det for eksempel kunne ha tilstrekkelig preventiv effekt om det ikke reageres med overtredelsesgebyr, men med en skriftlig advarsel. Har foretaket en stor fortjeneste som følge av overtredelsen, vil dette imidlertid være et moment som kan tale i favør av å ilegge overtredelsesgebyr.

Når det gjelder betydningen av momentet i bokstav d, om "overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser", menes at intensjonen med handlingen (overtredelsen) var å tjene på overtredelsen i form av penger, goodwill m.v.

#### 5.3.4.4 Øvre tak for overtredelsesgebyr

Slik departementet ser det, gir forslaget til en trinnvis innretning av overtredelsesgebyr ut fra antall tillatelser et foretak eier uttrykk for en praktikabel og rettferdig regel. Departementet mener også at den øvre grensen for overtredelsesgebyrets nivå er passende, og både miljøforvaltningen og miljøorganisasjoner har støttet departementets synspunkt i høringsrunden.

Som det fremgår ovenfor, er høringsinstansene splittet i sitt syn på hva som er et rettferdig og hensiktsmessig nivå på et øvre tak på overtredelsesgebyr. Næringen og deres støttespillere mener at det øvre taket som er foreslått er for høyt, og at departementet i for stor grad uttrykker et ensidig behov for å sanksjonere overtredelse av loven hardere. Det er også gitt uttrykk for at det er usikkerhet om næringens påvirkning på miljøet.

Det øvre taket som er foreslått for overtredelsesgebyr bidrar til at forvaltningen gis myndighet til å ilegge vesentlig større overtredelsesgebyr enn tidligere. Som det fremgår av departementets høringsutkast, vil et øvre tak for overtredelsesgebyr si noe om hvor terskelen for å anmelde overtredelser går. Men, et øvre tak skal ikke være en utmålingsregel – det er en grense for fiskerimyndighetenes kompetanse til å ilegge overtredelsesgebyr.

Departementet foreslår at et øvre tak for overtredelsesgebyr ikke inntas i loven, men at dette fastsettes i egen forskrift. Departementet mener imidlertid at forslaget i høringsbrevet om en trinnvis inndeling av overtredelsesgebyrets øvre tak etter foretakets størrelse, samt nivået på det øvre takets størrelse, er hensiktsmessig. Vi viser for øvrig til departementets vur-

deringer i punkt 5.3.2.4 i høringsforslaget og foreslår at *prinsippet* som er redegjort for i høringsforslaget videreføres.

#### 5.3.4.5 Domstolenes prøvelsesrett og adgang til å avsi dom for realitet

Fiskeri- og kystdepartementet viser til at domstolene normalt vil være tilbakeholdne med å overprøve forvaltningens vurderinger av svært skjønnsmessig eller faglig karakter. Justis- og beredskapsdepartementet har i sin høringsuttalelse uttrykket tvil om det er hensiktsmessig å avskjære domstolenes myndighet til å prøve forvaltningens vurdering om overtredelsesgebyr bør ilegges, dersom vilkårene for å ilegge overtredelsesgebyr er oppfylt. Departementet har vurdert spørsmålet på nytt, og foreslår nå å åpne for full overprøving av forvaltningsvedtak, herunder forvaltningens vurdering av om det skal ilegges overtredelsesgebyr, dersom vilkårene for overtredelsesgebyr foreligger. Fiskeri- og kystdepartementet viser til at det er en nær sammenheng mellom spørsmålet om en sanksjon skal ilegges og hva sanksjonen nærmere skal gå ut på. Det siste spørsmålet har departementet uansett lagt opp til at domstolen skal kunne prøve. Videre viser vi til at det i forslaget til § 30 annet ledd er inntatt en rekke momenter som kan hensyntas i vurderingen av om det skal ilegges overtredelsesgebyr, og at disse momentene langt på vei er identiske med de momentene som domstolen vurderer når den avgjør om det skal ilegges foretaksstraff.

Fiskeri- og kystdepartementet presiserer for øvrig at det *ikke er en nåtidsvurdering* som skal legges til grunn ved domstolenes prøving av vedtak om overtredelsesgebyr, men de faktiske omstendigheter som lå til grunn på tidspunktet for overtredelsen.

Fiskeri- og kystdepartementet har fått tilslutning til forslaget om at domstolene skal kunne avsi dom for realitet, og foreslår at departementets vurdering i høringsutkastet videreføres uendret.

Departementet foreslår at det inntas bestemmelser i § 30 femte ledd om at domstolene kan prøve alle sider av saken og avsi dom for realitet. Dette innebærer at retten kan prøve spørsmålet om ileggelse av overtredelsesgebyr skal skje dersom vilkårene for dette er oppfylt (forvaltningens kan-skjønn) og utmålingen av overtredelsesgebyrets størrelse. I tillegg skal domstolen kunne avsi dom for realitet.

### 5.3.5 Departementets forslag

Departementets forslag § 30 lyder:

#### § 30 Overtredelsesgebyr

*Et foretak kan ilegges overtredelsesgebyr dersom foretaket eller noen som har handlet på foretakets vegne overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Dette gjelder selv om ansvaret for overtredelsen ikke kan rettes mot noen enkeltperson.*

*Ved avgjørelsen av om foretaket skal ilegges overtredelsesgebyr og ved utmålingen av gebyret kan det særlig legges vekt på:*

- a) overtredelsesgebyrets preventive virkning,*
- b) overtredelsens grovhet,*
- c) om foretaket ved internkontroll, retningslinjer, instruksjon, opplæring eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen,*
- d) om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser,*
- e) om foretaket har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen,*
- f) foretakets økonomiske evne,*
- g) om det foreligger gjentakelse,*
- h) hvilke tiltak som er iverksatt for å forebygge eller abbøte virkningene av overtredelsen og*
- i) om overtredelsen innebærer fare for eller har ført til alvorlig eller uopprettelig miljøskade.*

*Dersom den ansvarlige for overtredelsesgebyret er et foretak som inngår i et konsern, hefter foretakets morselskap og morselskapet i det konsern selskapet er en del av, subsidiært for beløpet.*

*Overtredelsesgebyret forfaller til betaling 2 måneder fra vedtak er fattet. Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Dersom foretaket går til søksmål mot staten for å prøve vedtaket, suspenderes tvangskraften.*

*Retten kan prøve alle sider av saken. Retten kan avsi dom for realitet i saken, dersom den finner det hensiktsmessig og forsvarlig.*

*Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes 2 år etter at overtredelsen er opphørt. Fristen avbrytes ved at tilsynsmyndigheten gir forhåndsvarsel eller fatter vedtak om overtredelsesgebyr.*

*Departementet skal i forskrift fastsette et øvre tak for overtredelsesgebyr ilagt etter denne bestemmelsen. Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om utmålingen av overtredelsesgebyr.*

## 5.4 Tvangsmulkt

### 5.4.1 Gjeldende rett

Akvakulturloven § 28 gir hjemmel til å fastsette tvangsmulkt for å sikre at bestemmelser gitt i eller i medhold av akvakulturloven blir gjennomført, eller for å sikre at pålegg gitt i medhold av § 27 blir etterfulgt.

Tvangsmulkt er aktuelt der en plikt som følger av lov eller forskrift eller av pålegg gitt av forvaltningen, ikke blir oppfylt. Personen eller foretaket som har unnlatt å oppfylle en slik plikt eller et slikt pålegg (eller noen som identifiseres med disse), skal betale et beløp til det offentlige inntil pålegget er etterkommet.

Tvangsmulkt ilegges uavhengig av skyld og omfanget av overtredelsen. Formålet med tvangsmulkt er å fremtvinge lovlig atferd, ikke å straffe for et ulovlig forhold som har skjedd. I Ot.prp. nr. 20 (2004-2005) side 74 er det påpekt at tvangsmulkten skal være så stor at den er effektiv uten å være urimelig.

Etter akvakulturloven § 28 kan tvangsmulkt fastsettes på forhånd og løper fra og med det tidspunktet hvor en eventuell overtredelse tar til. Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forhold varer, eller at den forfaller for hver overtredelse.

I forskrift om reaksjoner ved overtredelse av akvakulturloven §§ 4, 5, 6 og 7, er det gitt utfyllende regler blant annet om utmåling av tvangsmulkt, frist for å etterkomme pålegget og frafall av mulkt. Formålet med reglene har vært å legge til rette for en effektiv håndhevelse av bestemmelsene i regelverket, og satsene for tvangsmulkt er derfor standardiserte, jf. akvakulturreaksjonsforskriften § 5. Standardiserte satser er også ment å bidra til en ensartet praksis i Fiskeridirektoratets regioner, forenkle saksbehandlingen og gi økt forutberegnlighet for næringen.

Tvangsmulktbestemmelsen i akvakulturloven og reaksjonsforskriften brukes aktivt av Fiskeridirektoratets regionkontorer når det gis pålegg om utbedring av tilstander i strid med regelverket. Det kan for eksempel være pålegg som gis i forbindelse med ordinære kontroller, rømmingsinspeksjoner og internkontrollrevisjoner.

### 5.4.2 Høringsforslag

I departementets høringsbrev ble det foreslått at dagens bestemmelse om tvangsmulkt videreføres med få endringer.

Tvangsmulkt er et vedtak som slår fast at dersom en ulovlig situasjon ikke opphører innen en fastsatt tid, vil det forfalle et pengekrav til det offentlige. Dersom den som vedtaket retter seg mot innretter seg etter vedtaket, vil lovovertrедelsen være uten konsekvenser. Formålet med tvangsmulkt er altså ikke å straffe en begått overtrедelse av lovgivningen, men å forhindre fremtidige eller fortsatte lovovertrедelser. Tvangsmulkten skaper et oppfyllellespress. Etter departementets oppfatning faller tvangsmulkt utvilsomt utenfor straffebegrepet i Grunnloven § 96, så lenge overtrедeren har mulighet til å rette det ulovlige forholdet og tvangsmulkten reelt sett er fremoverskuende, se også drøftelsen i NOU 2003: 15 side 54 flg. Tvangsmulkt er heller ikke straff i EMKS forstand.

At tvangsmulkt ikke er straff i menneskerettslovens forstand, innebærer at den kan benyttes ved siden av straff og overtrедelsesgebyr, også i kombinasjon med administrativ inndragning eller andre forvaltningstiltak. En slik fremgangsmåte vil ofte være hensiktsmessig overfor vedvarende ulovlige forhold. For eksempel vil avdekking av at akvakulturutstyr ikke er ryddet opp på lovlig måte kunne møtes med overtrедelsesgebyr. Det kan i tillegg ilegges en tvangsmulkt som løper, dersom lovovertrедelsen ikke blir rettet. Overtrедelsesgebyret sørger for allmennprevensjon, mens tvangsmulkten sørger for opprydning i det konkrete tilfellet.

Dersom tvangsmulkten løper uten at lovbruddet opphører, kan myndighetene stanse denne, og i stedet iverksette egne tiltak for å rette lovbruddet. I slike tilfelle kan utgiftene til iverksetting kreves dekket av den ansvarlige. Tvangsmulkt kan også gis for å fremtvinge reduksjon av MTB for fremtiden, samtidig som oppdretter ilegges et overtrедelsesgebyr for å ha overtrådt MTB.

I høringsbrevet viste Fiskeri- og kystdepartementet til at et tvangsmulkt er et egnet og fleksibelt verktøy for å fremtvinge overholdelse av akvakulturloven.

Departementet har videre foreslått at tvangsmulkt kan fastsettes løpende med daglige, ukentlige eller månedlige forfall.

Etter forslaget til bestemmelse om tvangsmulkt i NOU 2003: 15 og i en rekke lover er det adgang til å ilegge løpende mulkt eller mulkt fastsatt som engangsbeløp. Departementet vurderte en adgang til å ilegge tvangsmulkt som engangsbeløp som uhensiktsmessig. For det første vil tvangsmulkt ilagt som engangsbeløp bare skape oppfyllellespress frem til forfallet. Etter forfallet foreligger det ikke lenger press om lovlig atferd.

Til dels vil det kunne være vanskelig å forstå forskjellen på en tvangsmulkt ilagt på denne måten og et overtrедelsesgebyr. For det andre var det etter departementets oppfatning viktig at reaksjonene i loven, som overtrедelsesgebyr, administrativ inndragning, tvangsmulkt og straff, tydelig kan skilles fra hverandre og har klart definerte bruksområder. For det tredje ser ikke departementet at det er behov for tvangsmulkt ilagt som engangsbeløp.

Tvangsmulkt kan bare løpe så lenge overholdelse av pålegget er mulig. Dersom pålegget ikke er mulig å oppfylle innen fristen, vil tvangsmulkten reelt sett få preg av å være et overtrедelsesgebyr. Departementet har derfor foreslått at tvangsmulkt bare kan fastsettes og løper så lenge det er mulig å oppfylle eller etterleve pålegget. Departementet har likevel funnet grunn til å understreke at lovovertrедeren, så snart han blir kjent med tvangsmulktvedtaket, plikter å gjøre det som er mulig for å oppfylle pålegget. At etterlevelse eller oppfyllelse av tvangsmulktvedtaket er umulig, kan ikke skyldes den ansvarlige selv. Dersom det viser seg umulig å overholde pålegget *fordi tiltak ble satt i verk for sent*, vil altså dette ikke fri den ansvarlige fra tvangsmulktansvaret. For eksempel vil overholdelse av pålegg som forutsetter *bistand fra eksterne oppdragstakere* typisk måtte planlegges og om mulig gjennomføres umiddelbart.

Fiskeridirektoratets vedtak om tvangsmulkt inneholder en passus om at oppdretter må melde fra når det ulovlige forholdet er opphørt. I praksis har det vist seg at den ansvarlige fra tid til annen glemmer å gi beskjed om at lovbruddet er rettet opp, med det resultat at tvangsmulkten løper lenger enn den skulle. I særlige tilfelle, som for eksempel ved slike forglemmelser og tvangsmulkten har løpt i en lengre periode, kan forvaltningen vurdere om påløpt tvangsmulkt skal frafalles helt eller delvis.

Akvakulturreaksjonsforskriften § 5 regulerer utmåling av dagmulkt. Hovedregelen er at mulkten skal være 15 G dividert på 365 dager. Det utgjør pr. i dag kr 3 255,- pr. dag. Ved fare for vesentlig skade på miljø eller ved andre særlige forhold, er mulkten 150 G dividert på 365 dager, dvs. kr 32 550,- pr. dag.

Departementet viste til at det fra næringens side har vært fremholdt at det standardiserte nivået på tvangsmulktene er satt urimelig høyt. Det har fra næringens side også vært ytre ønske om at tvangsmulkten fastsettes konkret i hvert enkelt tilfelle.

Departementet henviste videre til at det er flere hensyn som taler for at tvangsmulkten stør-

relse bør være standardisert. En vurdering av beløpets størrelse fra tilfelle til tilfelle, innebærer en skjønnsutøvelse som vil være både vanskelig og arbeidskrevende. I tillegg vil en slik ordning kunne gi rom for uensartet praksis. Det er også en utfordring at tvangsmulkten ikke fastsettes av Fiskeridirektoratet sentralt, men direkte av Fiskeridirektoratets syv ulike regionkontorer. Dertil må det sees hen til at det er mange forskjellige lovbrudd som blir fulgt opp med tvangsmulkt. Departementet viste også til NOU 2003: 15 side 247, hvor det anbefales at det avregelverket om tvangsmulkt fremgår hvilket beløp som skal betales og hvordan kravet nærmere bestemt skal beregnes og betales.

Et alternativ til en fast størrelse er å ha et øvre eller nedre tak, eventuelt et forhøyet tak for særlige tilfeller. Også det vil kreve en skjønnsutøvelse som vil være utfordrende å praktisere for Fiskeridirektoratets ulike regionkontorer. Departementet mener disse hensynene taler for å ha faste satser slik det er i dag.

Departementet påpekte at dersom det er en liten feil som skal rettes opp, og forvaltningen mener at tvangsmulkten er høy, kan man gi en lang frist for oppfyllelse. Forvaltningen kan, når feilen er minimal, også vurdere om det i det hele tatt er behov for å gi tvangsmulkt. Fiskeridirektoratet har opplyst at løpende tvangsmulkt kan komme opp i store beløp, eksempelvis ved internkontrollrevisjoner hvor det løper én tvangsmulkt pr. avvik som er påvist. I slike situasjoner kan tvangsmulkten komme opp i relativt store beløp. Tvangsmulkt har også kommet opp i store beløp ved opprydding av blåskjellanlegg hvor selskapet er konkurs og det ikke har vært midler til opprydding. I slike situasjoner opplyser Fiskeridirektoratet at det har vært tilfeller der tvangsmulkten har løpt til langt over en million kroner.

Eksemplene kan tale for å ha et øvre tak for tvangsmulkten. Det ble i denne sammenheng vist til at hensikten med å ilegge tvangsmulkt er å fremtvinge en rask retting av et ulovlig forhold. Forvaltningen skal sette en realistisk frist som gjør det mulig å rette innen fristen. Ivaretas grunnleggende rettsikkerhetsgarantier, kan ikke departementet se at det skulle være behov for å fastsette en øvre grense for tvangsmulkt.

Nivået på tvangsmulkt fastsettes nærmere i forskrift, og det er videre hensiktsmessig at departementet har mulighet til å justere nivået på tvangsmulkten avhengig av hvordan tvangsmulkt viser seg å fungere i praksis.

Departementet viste til at Fiskeridirektoratets regionkontorer har reist tvil om tvangsmulkten

kan stanses etter at den er igangsatt så lenge ulovligheten ikke er opphørt. Det ble også påpekt at igangsatt tvangsmulkt kan stanses. Forvaltningen kan også fryse tvangsmulkten inntil en eventuell hindring for lovoppfyllelse har bortfalt. Tvangsmulkten kan også frafalles eller ettergis. Departementet kan derfor ikke se et særlig behov for tidsbegrensning. En slik løsning vil også være i tråd med vurderingene i NOU 2003: 15 side 246.

I høringsbrevet tok departementet til orde for at det bør presiseres i tvangsmulktbestemmelsen at tvangsmulkt pålagt et selskap i et konsern også skal kunne inndrives hos morselskap. En slik presisering fremgår blant annet av naturmangfoldloven og Svalbardmiljøloven. På den måten vil tvangsmulkten bli et effektivt virkemiddel også når datterselskapet mangler midler til innfri mulkten.

#### 5.4.3 Høringsinstansene

*NHO, Mattilsynet og Fiskeridirektoratet* har hatt merknader til Fiskeri- og kystdepartementets forslag om endring av § 28 tredje ledd. *Mattilsynet* er positive til departementets endringsforslag, men påpeker at "forskjellen mellom selskapets morselskap og morselskapets i det konsern selskapet er en del av" bør utdypes nærmere.

*NHO* ønsker ikke et subsidiært ansvar for morselskap for verken overtredelsesgebyr, administrativ inndragning eller tvangsmulkt. Videre mener *Fiskeridirektoratet* at det er uklart i hva som ligger i det subsidiære ansvaret for morselskap i konsern, for eksempel om skyldneren må være insolvent eller det er tilstrekkelig med manglende betalingsvilje hos overtrederen for å kreve mulkten fra morselskapet. En annen problemstilling er om legalpantet i selskapets tillatelse må realiseres før morselskapets subsidiære ansvar inntreffer. Etter direktoratets syn vil det være svært belastende for foretak som har tillatelse til oppdrett av matfisk av laks, dersom legalpantet må realiseres før morselskapets subsidiære ansvar inntreffer. Verdien av en slik tillatelse vil normalt være langt høyere enn et krav om tvangsmulkt, i hvert fall sett hen til tvangsmulktenes størrelse som hittil har vært ilagt. Dette vil imidlertid stille seg annerledes for foretak eller personer som driver oppdrett av andre arter.

Etter *Fiskeridirektoratets* mening er det derfor langt mer hensiktsmessig med solidaransvar for tvangsmulkt. Det vises i denne sammenheng til bestemmelser i svalbardmiljøloven og naturmangfoldloven, hvor følgende formulering er brukt: "Er tvangsmulkt pålagt et selskap som inngår i et



konsern, kan påløpt tvangsmulkt også inndrives hos morselskap”. *Fiskeridirektoratet foreslår at ordlyden i § 28 endres slik:*

”Dersom den tvangsmulkten retter seg mot et selskap som inngår i et konsern, er selskapets morselskap og konsernets morselskap solidarisk ansvarlig for beløpet.”

Direktoratet anfører at tilsvarende synspunkter også må gjelde for administrativ inndragning og overtredelsesgebyr.

#### 5.4.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår enkelte presiseringer i ordlyden i § 28 *annet ledd annet punktum*. Endringsforslaget innebærer ikke materielle endringer i forhold til gjeldende rett.

Ordlyden i lovendringsforslaget til § 28 tredje ledd, *”[d]ersom den ansvarlige for tvangsmulkten er et selskap som inngår i et konsern, hefter selskapets morselskap og morselskapet i det konsern selskapet er en del av, subsidiært for beløpet”*, er valgt slik at et krav om tvangsmulkt kan inndrives i flere ledd, for eksempel dersom et foretak er en del av et konsern, som igjen er eid av et morselskap.

Departementet mener det er naturlig at et krav om tvangsmulkt som hovedregel bør inndrives hos foretaket som er ansvarlig for overtredelsen som utløste tvangsmulkten. I departementets forslag til nytt tredje ledd i § 28 fremgår det at morselskapet mv. sitt ansvar for datterselskapets tvangsmulkt, er subsidiært. Formålet med forslaget er å sikre effektiv inndrivelse av forfalte tvangsmulktkrav, og er en sikkerhetsventil som skal verne mot manglende betalingsvilje hos den eller de som er ansvarlig for tvangsmulkten, samt at foretak ikke skal kunne organisere seg bort fra et ansvar. Antageligvis vil morselskapets subsidiære ansvar skjelden være aktuelt. Vi bemerker at selv om ordlyden i svalbardmiljøloven § 96 og naturmangfoldloven § 73 fjerde ledd ikke er identisk med Fiskeri- og kystdepartementets forslag, så er morselskapets ansvar for tvangsmulkten subsidiært også etter disse lovene. I Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) om lov om forvaltningen av naturens mangfold, som for øvrig er utformet etter samme lest som svalbardmiljøloven § 96, fremgår det på s. 464 at *”[i] tredje punktum fastsettes det at en tvangsmulkt i konsernforhold ikke bare kan inndrives hos det selskapets som tvangsmulkten er rettet mot, men også hos et morselskap. Dette øker sikkerheten for at tvangsmulkten kan virke som et effek-*

*tivt pressmiddel, idet manglende midler i datterselskapet ikke behøver å hindre inndrivning”*.

Når det subsidiære ansvaret for morselskap inntreffer, vil bero på en konkret helhetsvurdering. Det er ikke meningen at et foretak må være insolvent for at mulkten kan inndrives hos morselskapet, og det er heller ikke slik at legalpantet i selskapets tillatelser må realiseres før morselskapets subsidiære ansvar inntreffer. Som Fiskeridirektoratet påpeker i sitt høringsinnspill, er særlig akvakultur tillatelser til laks, ørret og regnbueørret verdifulle, og et krav om tvangsmulkt vil for overtredelser som gjelder foretak med slike tillatelser som regel være langt lavere enn tillatelsens verdi. Et krav om at alle utveier må være forsøkt hos den ansvarlige for tvangsmulkten, herunder realisering av statens legalpant i akvakultur tillatelser, kan dermed bli svært byrdefullt både for datterselskap og morselskap.

Vi viser for øvrig til at det i høringsforslaget til § 28 tredje ledd er slått fast at tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Tvangsmulkten kan dermed inndrives hos den ansvarlige uten søksmål og dom, og det kan da tas utlegg i formuesgoder, løsøre (for eksempel biomasse) eller fast eiendom.

Departementet presiserer at det er de *alminnelige reglene for domstolenes overprøvelsesrett og adgangen til å avsi dom for realitet* skal gjelde for vedtak om tvangsmulkt. Dette skiller seg fra departementets forslag til overtredelsesgebyr og administrativ inndragning, hvor departementet har foreslått utvidet prøvelsesrett og adgang til å avsi dom for realitet.

Hensynet til utvidet overprøvelsesrett og adgang til å avsi dom for realitet gjør seg etter departementets oppfatning ikke gjeldende i like sterk grad for tvangsmulkt som for administrativ inndragning og overtredelsesgebyr. Selv om administrativ inndragning (i likhet med tvangsmulkt) ikke er en pønalt reaksjon, er det flere likhetstrekk i vurderingen av om det skal fattes vedtak om *overtredelsesgebyr og administrativ inndragning*, samt utmålingen av overtredelsesgebyrets størrelse og inndragningssummen. Gode grunner taler derfor for at domstolenes prøvelsesrett bør være lik for de to reaksjonene. Departementet viser her til drøftelsene i 5.3.3.4, 5.3.4.5 og 5.5.2.7.

Vurderingen av om det skal fattes vedtak om tvangsmulkt og selve tvangsmulktens karakter skiller seg fra vurderingene om det skal fattes vedtak om overtredelsesgebyr og administrativ inndragning. Tvangsmulkt er utvilsomt ikke en straffesanksjon etter Den europeiske menneskeretts-

konvensjonen. Og i motsetning til både overtredelsesgebyr og administrativ inndragning, er tvangsmulkten fremadskuende og har til formål å fremtvinge etterlevelse av regelverket eller opphør av en overtredelse. **D e p a r t e m e n t e t** er dermed av den oppfatning at den alminnelige hovedregel om domstolenes prøvelsesrett og adgangen til å avsi dom for realitet bør gjelde. Dette innebærer at domstolene normalt vil være avgrenset fra å prøve oppportunitetsskjønnet, altså spørsmålet om det skal ilegges tvangsmulkt eller ikke. Domstolene vil også som den alminnelige hovedregel være tilbakeholdne med å avsi dom for realitet.

#### 5.4.5 Departementets forslag

Departementet foreslår følgende:

§ 28 skal lyde:

##### § 28 *Tvangsmulkt*

For å sikre at bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov blir gjennomført, kan tilsynsmyndigheten fatte vedtak om løpende tvangsmulkt overfor den ansvarlige. Det kan også vedtas tvangsmulkt som forfaller for hver overtredelse. Tvangsmulkt kan vedtas samtidig med pålegg etter § 27 eller senere.

Tvangsmulkten begynner å løpe dersom den ansvarlige oversitter den frist for retting av forholdet som tilsynsmyndigheten har fastsatt i vedtaket om tvangsmulkt, og løper så lenge det ulovlige forholdet varer. *Tvangsmulkt kan ikke fastsettes, og den løper heller ikke*, så langt det på grunn av forhold som ikke skyldes den ansvarlige, er umulig å oppfylle eller å etterleve det pålegget som tvangsmulkten er knyttet til.

Der flere er ansvarlige etter vedtak om tvangsmulkt, hefter de ansvarlige solidarisk for betaling av tvangsmulkten. *Dersom den ansvarlige for påløpt tvangsmulkt er et selskap som inngår i et konsern, hefter selskapets morselskap og morselskapet i det konsern selskapet er en del av, subsidiært for beløpet.* Tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. *Departementet kan i særlige tilfeller frafalle påløpt tvangsmulkt.*

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om tvangsmulkt, herunder tvangsmulktens størrelse og varighet, fastsettelse av tvangsmulkt og frafall av påløpt tvangsmulkt.

## 5.5 Administrativ inndragning

### 5.5.1 Gjeldende rett

Akvakulturloven har ikke en uttrykkelig bestemmelse om administrativ inndragning av utbytte ved overtredelse av akvakulturregelverket. Det går imidlertid frem av forarbeidene til akvakulturloven § 30 om overtredelsesgebyr, at et "overtredelsesgebyr vil i mange tilfeller i realiteten også fungere som en inndragningsbestemmelse", jf. Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) side 76. Det fremgår ikke av forarbeidene noe nærmere om hvordan inndragningen skal utmåles, for eksempel om det er tale om brutto eller netto inndragning.

I akvakulturreaksjonsforskriften § 10 annet ledd er det slått fast at: "Overtredelsesgebyret skal ikke overstige fortjenesten den ansvarlige har hatt ved overtredelsen med tillegg av inntil 15 ganger folketrygdens grunnbeløp."

Fiskerimyndighetene har i praksis tolket dette som at § 30 består av to deler, hvor det kan foretas inndragning av eventuell fortjeneste ved en overtredelse, i tillegg til at det kan ilegges et "pønalt tillegg". I sum vil "inndragningsdelen" og det "pønale tillegget" utgjøre et overtredelsesgebyr.

Det har blitt ilagt flere overtredelsesgebyr med direkte hjemmel i akvakulturloven § 30. I sakene har det blitt skilt mellom inndragning og gebyrets "pønale del", og det er tatt utgangspunkt i fortjenesten som følge av overtredelsen. Det er også gitt fradrag for variable kostnader.

### 5.5.2 Høringsforslag

#### 5.5.2.1 Særskilt om forholdet mellom overtredelsesgebyr og inndragning

Fiskeri- og kystdepartementet mente det var hensiktsmessig å foreslått å innføre en egen bestemmelse om administrativ inndragning i akvakulturloven. Bestemmelsen bør være adskilt fra bestemmelsen om overtredelsesgebyr. Administrativ inndragning kan være aktuelt ved flere overtredelser av akvakulturregelverket, men særlig ved biomasseovertredelse eller produksjon av fisk før det er gitt akvakulturtilatelse eller lokalitetsklarering. Administrativ inndragning er egnet for overtredelser som har ført til utbytte for virksomheten.

I akvakulturloven § 30 annet punktum er det slått fast at: "Gebyret skal stå i forhold til den fortjeneste som den ansvarlige har hatt ved overtredelsen." Dette innebærer at bestemmelsen dels får preg av å være en bestemmelse om inndragning, dels om overtredelsesgebyr. Etter departe-

mentets vurdering er dette uheldig av flere grunner.

For en del overtredelser av akvakulturloven er det utsikter til stor fortjeneste. For den svært viktige kategorien av overtredelser – overtredelser av maksimalt tillatt biomasse på lokalitets- og selskapsnivå – kan overtredelser gi *betydelig* fortjeneste, se nærmere om dette i arbeidsgruppens rapport punkt 2.4.5. I disse tilfellene er det et klart behov for å *inndra* fortjenesten, slik at det ikke lønner seg å overtre reglene. Gjeldende bestemmelse om overtredelsesgebyr er ment å vareta dette behovet og det er uttalt i Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) på side 76 at overtredelsesgebyr ilagt etter bestemmelsen i realiteten vil fungere som en inndragning.

I høringsbrevet gir departementet uttrykk for at det er lite hensiktsmessig å bruke en hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr til slik inndragning. Inndragning av faktisk fortjeneste og ilegging av overtredelsesgebyr hviler på ulike begrunnelser og spiller seg ut ulikt i praksis. Det er flere grunner som taler for å dele opp bestemmelsene og klargjøre hva som er inndragning og hva som er overtredelsesgebyr.

For det første har dagens hjemmel om overtredelsesgebyr et todelt formål: dels å inndra fortjenesten som følge av overtredelser og dels å sanksjonere overtredelsen. Det todelte formålet i en og samme bestemmelse gjør bestemmelsen mindre forutsigbar og mer uklart enn nødvendig. Det kan også føre til at det pønale preget blir oppfattet å være mer fremtredende enn det reelt sett er, ved at *inndragning av fortjeneste* som i seg selv ikke er pønalt begrunnet, blir blandet sammen med et delvis pønalt begrunnet overtredelsesgebyr.

Det strider mot den alminnelige rettsfølelsen og skaper svært uheldige insentiver at lovovertredere skal kunne sitte igjen med fortjeneste han har oppnådd ved ulovligheter. Derfor bør slik fortjeneste inndras. Det gjør seg heller ikke gjeldende særlige hensyn til overtrедeren – ved inndragning blir han i utgangspunktet stilt *som om han ikke hadde brutt loven* – det fremstår rett og rimelig. Inndragning av fortjeneste er altså ikke hovedsakelig *pønalt* begrunnet – poenget er ikke å påføre overtrедeren "et onde", men å sikre at han ikke *tjener på å opptre ulovlig*.

For det andre er det viktig å klargjøre bestemmelsen om overtredelsesgebyr av hensyn til Grunnloven. Dersom inndragning av ulovlig utbytte blir omtalt og ilagt som et overtredelsesgebyr melder spørsmålet seg: med hvilken begrunnelse er gebyret ilagt, hvilken karakter har gebyret? Sivilombudsmannen uttalte i Polarlaksut-

talelsen (sak 2008/2349) på side 9 at: "Det kan ikke være tvilsomt at et overtredelsesgebyr på kr 9 197 684 er et dramatisk høyt beløp som utgjør en betydelig byrde for Polarlaks."

Det er ikke vanlig å se *inndragning* av et *ulovlig utbytte* som en "betydelig byrde", da lovovertrедeren bare avstår det lovovertrедeren ulovlig har tilegnet seg i utgangspunktet. Men når inndragning og et pønalt begrunnet overtredelsesgebyr ilegges i samme vedtak og med samme hjemmel, kan det fremstå uklart hva som er hva. Departementet antar at en del av den usikkerhet som har oppstått rundt grunnlovsmessigheten av ilagte overtredelsesgebyr etter akvakulturloven har sitt opphav i denne sammenblandingen.

For det tredje gjelder det utvilsomt et strengt legalitetsprinsipp for både ileggelse av overtredelsesgebyr og inndragning. Det taler for å lage separate bestemmelser slik at *formålet, vilkårene og ansvarsgrunnlaget* kan klargjøres bedre enn det er gjort i dagens lov.

For det fjerde er det for mange overtredelser ikke nærliggende å se hen til oppnådd fortjeneste. Et viktig eksempel er gebyr ilagt for ulovlige forhold som har resultert i rømming av fisk. Normalt vil oppdretteren ikke ha utsikter til fortjeneste ved fiskerømming. For eksempel la retten til grunn i RG 2008 side 1465 at rømmingen – som lovbruddene hadde gitt opphav til – innebar et økonomisk tap for oppdretteren på 1,7 millioner kroner. Fisken utgjør normalt en verdi og rømming dermed et tap, se nærmere under punkt 2.5.3 i arbeidsgruppens rapport. Likevel taler svært gode grunner for å sanksjonere slike overtredelser strengt (se utdypning i arbeidsgruppens rapport i punkt 2.5.3.5). Det er flere momenter enn oppnådd fortjeneste som er relevant for valg av sanksjon i disse tilfellene. At det stilles et *krav* i loven til at overtredelsesgebyret *skal* stå i forhold til overtredelsen, skaper et vanskelig og lite treffende vurderingstema.

I nyere praksis er overtredelsesgebyr ilagt med en uttrykkelig "inndragningsdel" og en "overtredelsesgebyrdel". Dette er en hensiktsmessig klargjøring av praksis, men dette bør etter departementets syn fremgå av regelverket direkte.

#### 5.5.2.2 Forholdet til overordnede regler

I høringsbrevet viste departementet til at det var dets klare oppfatning at administrativ inndragning verken er straff i Grunnloven eller menneskerettslovens forstand.

Administrativ inndragning er – i likhet med tvangsmulkt – ikke en pønalt sanksjon. Formålet med inndragning er å rette opp i en ulovlig situasjon eller resultatet av en ulovlig handling. I henhold til departementets forslag kan inndragning vedtas uavhengig av årsaken til overtredelsen, for eksempel at grensen for maksimalt tillatt biomasse er oversteget. Med andre ord, inndragning kan vedtas selv om overtredelsen er et hendelig uhell eller var uunngåelig på grunn av force majeure. Bakgrunnen er klar: fortjeneste oppnådd som følge en ulovlighet bør ikke tilfalle den som overtrer loven. Det ville være å belønne ulovlighet. På denne bakgrunn var departementet av den oppfatning at inndragning klart faller utenfor straffebegrepet i Grunnloven. Dette er også lagt til grunn i Straffelovkommisjonens delutredning VII (NOU 2002: 4) side 257 og forutsatt blant annet i Rt. 2007 side 1217.

Det er også på det rene at inndragning ikke er straff i EMKs forstand. Høyesterett kom i Rt. 2007 side 1217 til at inndragning etter den tidligere saltvannsfiskekloven § 11 tredje ledd ikke var straff i EMKs forstand, se dommens avsnitt 39 til 45. Høyesterett la avgjørende vekt på at inndragningen "blir besluttet av fiskeriforvaltningen på rent objektivt grunnlag og ikke har noe pønalt formål", dommen, se avsnitt 42. Høyesterett pekte videre på at det som ble inndratt var den ulovlig fangede fisken og at formålet er å frata den som har fanget fisken verdien av den. Etter departementets oppfatning er Høyesteretts vurderinger i saken gyldige også for vurderingen av om inndragning etter akvakulturloven vil være straff i konvensjonens forstand.

### 5.5.2.3 Administrativ inndragning på subjektivt eller objektivt grunnlag

I høringsbrevet vurderte Fiskeri- og kystdepartementet om vedtak om inndragning skal forutsette at det ved overtredelsen må foreligge skyld eller om det er tilstrekkelig at en regel objektivt sett er overtrådt. For "inndragning" etter akvakulturloven § 30 om overtredelsesgebyr, er skyldkravet som for overtredelsesgebyr ellers, krav om forsett eller uaktsom overtredelse.

I havressursloven § 54 jf. forskrift om inndragning av fangst m.m. § 3 kan verdien av fangst utover kvoten inndras på objektivt grunnlag – altså uavhengig av skyld.

I høringsnotatet la departementet til grunn at det samme bør gjelde for akvakulturvirksomhet. Selv om lovovertrederen ikke kan bebreides for lovovertrederen, er det urimelig at overtrederen

skal sitte igjen med gevinsten av overtredelsen. Årsaken til lovbruddet var etter departementets oppfatning ikke relevant. Formålet med inndragning er å utligne fordelene som er oppnådd ved lovovertrederen. Lovovertrederen skal – som sagt – i prinsippet verken sitte igjen med en økonomisk gevinst eller påføres et økonomisk tap.

Fiskeri- og havbruksnæringsens landsforening har i sine kommentarer til arbeidsgruppens rapport *Administrative sanksjoner, reaksjoner og straff* uttalt at den ikke kan se at det er grunnlag for inndragning på objektivt grunnlag. Til dette bemerket departementet at overtredelse av regelverket, uavhengig av om det foreligger skyld eller ikke, innebærer et brudd på den "samfunnskontrakten" som foreligger mellom næringsutøveren og samfunnet. Kravet om tillatelse innebærer at innehaveren får et særskilt gode, blant annet muligheten til å drive en eksklusiv drift på allmennhetens areal, mot at vilkårene som myndighetene har satt for driften overholdes og at oppdretterne bidrar til verdiskaping både lokalt og nasjonalt. Dersom hver virksomhetsutøver overholder "samfunnskontrakten", vil virksomhetsutøverne konkurrere under samme rammebetingelser og miljøet vil ikke påføres belastninger utover de rammer myndighetene har satt i regelverket. Tatt i betraktning dette, så departementet få grunner til at en næringsutøver skal sitte igjen med profitt etter regelverksbrudd, uavhengig av skyldgrad.

Lignende betraktninger som de som ligger til grunn for en objektiv inndragningsregel etter havressursloven og tilhørende inndragningsforskrift, gjør seg etter departementets vurdering også gjeldende ved brudd på akvakulturlovgivningen. Akvakultur er konsesjonsbelagt virksomhet, og hver tillatelse er avgrenset i MTB. Dersom oppdretter har mer fisk stående i sjø enn tillatt, vil det i praksis medføre at oppdretter får en større MTB enn tillatelsen tilsier. Overtrederen settes derfor i en posisjon til å tjene mer enn den som driver innenfor rammen som er trukket opp i regelverket. Fra den lovlydiges ståsted vil dette kunne oppfattes som urimelig.

En regel om inndragning på objektivt grunnlag vil være enklere å håndtere i praksis, enn en regel som krever skyld. Ved at det åpnes for en skjønnsmessig vurdering av om det skal vedtas inndragning, må forvaltningen vurdere om det skal foretas inndragning i den enkelte sak.

### 5.5.2.4 Beregning av inndragningen

I lovgivningen ellers finnes det eksempler på at utbyttet av en ulovlig handling inndras uten at det

gis fradrag forbundet med lovovertrædelsen. Det gjelder blant annet straffeloven § 34, havressurslova § 65, hvor sammenblandet fangst kan inndras i sin helhet, og verdipapirloven § 17-2 om brutto vinningsavståelse. I NOU 2003: 15 side 229 foreslås det at utgifter ikke skal komme til fradrag ved beregningen av utbytte, altså en brutto administrativ inndragning.

Formålet med inndragningen er å stille lovovertræderen som om lovovertrædelsen ikke hadde funnet sted. Bruttoinndragning vil kunne være en hard reaksjon innen akvakultur, blant annet fordi produksjonskostnadene (særlig fôrkostnadene) er høye, se nærmere om dette i arbeidsgruppens rapport, punkt 2.4.5. Det innebar etter departementets vurdering at det er lovovertræderens netto utbytte som må inndras.

Det kan bli prosessdrivende, uforutsigbart og svært ressurskrevende å fastsette nøyaktig hvilket utbytte en lovovertræder har ved en overtredelse. Det er derfor ansett som nødvendig å åpne for en skjønnsmessig fastsatt inndragningssum dersom utbyttets størrelse ikke kan godtgjøres. For å sikre forutberegnelighet og gjennomsiktighet, bør den skjønnsmessige vurderingen standardiseres med utgangspunkt i kjente og aksepterte mål på kostnader og inntekter i akvakulturnæringen.

Ved inndragning etter havressursloven § 54, gis det fradrag for ilandføringskostnader, og disse er satt til en gjennomsnittlig sats på 20 prosent av fangstverdien. Det gis fradrag for kostnadene og merarbeidet ved ilandføring av hele fangsten. Regelen om et standardfradrag for ilandføringskostnader har vist seg å fungere godt i praksis. Nettoprinsippet og standardsatsen er allment akseptert i næringen, og regelen har så langt ikke vært utfordret i rettssystemet. Et særlig hensyn bak ilandføringsfradraget er å stimulere til at mest mulig ulovlig fangst føres i land og ikke kastes i sjøen.

I høringsbrevet påpeker Fiskeri- og kystdepartementet at et tilsvarende absolutt, standardisert fradrag innen akvakultur ikke vil være like egnet. Produksjonskostnadene innen akvakultur er høyere enn innen fiskeri, og det er også større variasjoner i produksjonskostnadene, både mellom oppdrettere og på ulike stadier i produksjonsprosessen. En konkret beregning av inndragningsbeløpet i hvert enkelt tilfelle vil imidlertid være for ressurskrevende. Det er derfor nødvendig å standardisere utmålingen i noen grad. I høringsforslaget ble det derfor foreslått at fiskerimyndighetene skal kunne trekke fra utgifter i utbyttet etter en standardisert modell fastsatt i forskrift. En stan-

dardisering av inndragningsbeløpet ville etter departementets oppfatning bidra til likebehandling, forutsigbarhet og effektivitet i saksbehandlingen.

I akvakulturreaksjonsforskriften § 10 tredje ledd er det fastsatt regler for beregning av utbyttet ved overtredelse. Utgangspunktet for beregningen av fortjenesten er salgsprisen, med fradrag for gjennomsnittlige variable marginale kostnader multiplisert med antall kilo fisk som utgjør overskridelsen. Med gjennomsnittlige variable marginale kostnader legges Fiskeridirektoratets gjennomsnittsberegninger av kostnadene for fôr, forsikring, frakt og slakt til grunn.

Det gis ikke fradrag for andre variable kostnader, som for eksempel innkjøp av smolt. I merknadene til bestemmelsen er dette begrunnet med at det per i dag ikke er antall fisk som reguleres, men *biomassen*. Andre faste kostnader, som lønns- og driftskostnader, forutsettes i alle tilfelle dekket ved produksjon av den lovlige biomassen og bør derfor ikke føre til fradrag i det ulovlige utbytte.

Slik departementet vurderte det, gir akvakulturreaksjonsforskriften § 10 en hensiktsmessig fremgangsmåte på beregning av fortjeneste og fradragsberettigede kostnader. Det er ikke nødvendig å bringe på det rene den *nøyaktige* fortjenesten, men beregningen bør i grove trekk gi uttrykk for den reelle situasjonen.

Det bør også åpnes for at lovovertræderen kan dokumentere at kostnadene til fôr og inntektene fra salg avviker fra den standardiserte beregningen, som er praksis i dag. Departementet påpekte viktigheten av at begge postene må dokumenteres, slik at det ikke bare tas hensyn til avvik som går i lovovertræderens favør. Slik departementet så det, gir adgangen til å dokumentere avvik tilstrekkelig trygghet i situasjoner der den standardiserte beregningen slår særlig urimelig ut.

I havressursloven § 54 lyder forskriftshjemmelten som følger:

”Departementet kan i forskrift fastsette regler om handsaming av slike saker, korleis verdien av fangsten skal fastsetjast, om det kan gjevast vederlag for kostnader ved ilandføring, og om kva salslaga kan bruke slike midlar til.”

Fiskeri- og kystdepartementet vurderte det også som hensiktsmessig at det i akvakulturloven overlates til departementet å fastsette nærmere regler om standardisering i forskrift. Det er viktig at standardiseringen tar utgangspunkt i beregninger av utgifter som gir et noenlunde realistisk uttrykk for utgiftsnivået innen akvakulturnæringen. Etter

departementets vurdering vil følgende forskriftshjemmel dekke behovet:

”Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om inndragning, herunder utmåling av utbytte og fradrag for utgifter.”

I departementets høringsforslag er også tilsynsmyndigheten gitt hjemmel til å *frafalle* vedtak om inndragning av utbytte. Dette er ment som en sikkerhetsventil, og det er bare i tilfeller der det ville være *særlig urimelig* å inndrive en vedtatt administrativ inndragning at det er aktuelt å *frafalle* den. Uten en bestemmelse om dette vil det være Stortinget selv som må avgjøre om inndragningen skal *frafalles*, jf. Grunnloven § 75 d om Stortingets bevilgende myndighet.

#### 5.5.2.5 Beviskrav ved inndragning

Fiskeri- og kystdepartementet har påpekt at det ved bevisvurdering i forbindelse med administrativ inndragning må skilles mellom to spørsmål. For det første er det et spørsmål om hvilket krav til bevisene som må stilles til spørsmålet *om* et ulovlig utbytte skal inndras. For det andre er det spørsmål om hvilket krav til bevisene som skal stilles til den nærmere *utmålingen* av inndragningen, dvs. fastsettelsen av utbyttet overtrederen har hatt ved overtredelsen.

Inndragning etter departementets forslag har likhetstrekk med inndragning etter havressursloven. I Rt. 1999 side 14 og Rt. 2007 side 1217 ble det lagt til grunn at det ved administrativ inndragning etter saltvannsfiskeoven § 11 tredje ledd gjaldt et krav om klar sannsynlighetsovervekt for *om* loven var overtrådt. I forarbeidene til havressursloven er det lagt til grunn at beviskravet fortsatt skal være klar sannsynlighetsovervekt, jf. Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) side 108.

Departementet ser ikke noe grunnlag for at det skulle gjelde et annet beviskrav for administrativ inndragning etter akvakulturloven enn etter havressursloven, og det legges derfor til grunn et krav om klar sannsynlighetsovervekt for spørsmålet om loven er overtrådt, altså *om* inndragning kan vedtas.

Derimot gjelder det etter departementets oppfatning bare et krav om sannsynlighetsovervekt ved den skjønnsmessige fastsettelsen av utbyttets størrelse, jf. tilsvarende vurdering for strafferettslig inndragning etter straffeloven 2005 § 67, jf. Ot.prp. nr. 90 side 461.

#### 5.5.2.6 Domstolens prøvesesrett

Domstolene er underlagt den alminnelige hovedregel om at domstolene bare kan prøve lovligheten av et vedtak (legalitetskontroll). Spørsmålet *om* det skal fattes vedtak om administrativ inndragning kan ikke prøves av domstolene, med mindre det foreligger myndighetsmisbruk.

Spørsmålet i dette tilfellet er om det likevel bør åpnes for en videre adgang for domstolene til å overprøve vedtak om inndragning.

Det er få bestemmelser om administrativ inndragning i lovgivningen. Departementets undersøkelser tilsier heller ikke at det er tatt stilling til domstolenes prøvesesrett i lovene der det er adgang til å foreta administrativ inndragning. I NOU 2003: 15 er spørsmålet omtalt, men sanksjonsutvalget tar ikke konkret stilling til rekkevidden av domstolenes prøvesesrett ved administrativ inndragning. I punkt 13.7.2 nøytriser sanksjonsutvalget seg med å vise til sin omtale i punkt 12.8.6 (side 197), hvor det er uttalt at “[u]tvalget ser ingen grunn til å foreslå nye særregler på sanksjonsområdet om domstolenes prøvingsrett i forhold til domstolenes frie skjønn”.

Forslaget om administrativ inndragning er inspirert av straffeloven § 34 om strafferettslig inndragning. Begge former for inndragning kan begrunnes med et alminnelig rettsferdighetskrav om at det ikke skal lønne seg å overtre loven, og forslaget til administrativ inndragning tar i likhet med strafferettslig inndragning sikte på nullstilling. Ved strafferettslig inndragning har domstolene full overprøvingsrett, dog avgrenset til påtalemyndighetenes oppportunitetsskjønn. Begge hjemler inndragning på objektivt grunnlag.

Det er også forskjeller mellom administrativ og strafferettslig inndragning. Selv om begge reaksjoner faller utenfor straffebegrepet i Grunnloven § 96, skjer administrativ inndragning etter sivilprosessuelle regler, og ikke straffeprosessuelle regler, som ved strafferettslig inndragning. Den personelle kompetansen til å foreta administrativ inndragning er videre lagt til forvaltningen, og ikke påtalemyndigheten.

Departementet foreslo at det bør åpnes for full prøving av vedtak om overtredelsesgebyr (se punkt 5.3.3.4), med unntak hvor overtredelsesgebyret er ilagt fordi et pålegg ikke er fulgt opp. Det ble videre foreslått at domstolene ikke kan prøve forvaltningens kan-skjønn. Utvidelsen av prøvesesretten er blant annet begrunnet i hensynet til økt forutsigbarhet og styrket rettsikkerhet for lovovertrederen.

Det er vesentlige forskjeller mellom overtredelsesgebyr og administrativ inndragning. For det første har administrativ inndragning ikke et pønalt preg. Å åpne for full overprøving fordi det foreslås en tilsvarende regel for overtredelsesgebyr er derfor ikke helt treffende. Som nevnt, tar inndragningsbestemmelser sikte på nullstilling av den ulovlige handlingen, med fradrag for marginale kostnader som har påløpt som følge av overtredelsen. Reaksjonen er dermed ikke inngripende på samme måte som ved overtredelsesgebyr, som blant annet har til hensikt å ha preventiv effekt. Disse momentene taler etter departementets syn i utgangspunktet mot full overprøving av vedtak om administrativ inndragning.

Samtidig ble det påpekt i departementets høringsforslag, at selv om administrativ inndragning ikke er en pønalt reaksjon med hensikt å påføre lovovertrederen et onde, kan inndragning nå høye beløp, og reaksjonen kan dermed *oppfattes* som inngripende. Dette vil for eksempel være tilfelle ved omfattende overskridelser av MTB. Beregning av utbyttet kan være komplisert og krevende, blant annet fordi det ved utmålingen tas utgangspunkt i hvor mye fisk for mye oppdretter har hatt i merdene sine. Dette skyldes at beregning av biomassetall bygger på mange variabler som tilvekst, dødelighet, utsett og utslaktning. Det vil derfor være en viss iboende usikkerhet knyttet til disse tallene, (se arbeidsgruppens rapport, punkt 2.4).

Videre vil begge reaksjoner, altså både overtredelsesgebyr og administrativ inndragning, bero på flere av de samme vurderingstemaene. Dersom det for eksempel skal foretas inndragning av utbytte fra biomasseoverskridelse, som det også ilegges overtredelsesgebyr for, vil fastsettelse av overtredelsens størrelse ha betydning for begge vedtakene. Dersom domstolene bare kan prøve forvaltningens vurdering av overtredelsens omfang for ett av vedtakene, vil dette etter departementets syn kunne medføre uheldige resultater.

I likhet med saker om overtredelsesgebyr, kan også saker om administrativ inndragning bli gjenstand for lang tids saksbehandling i forvaltningen. Hensynet til effektivitet, forutsigbarhet og økt rettssikkerhet for lovovertrederen gjør seg derfor også gjeldende til en viss grad for illeggelse av administrativ inndragning.

Departementet foreslo på denne bakgrunn at det åpnes for unntak fra den alminnelige hovedregel, slik at domstolene kan foreta full overprøving av vedtak om administrativ inndragning. Det ble imidlertid understreket at domstolene vil være avskåret fra å prøve forvaltningens kan-skjønn,

altså spørsmålet *om* det bør fattes vedtak om inndragning.

#### 5.5.2.7 Adgang for å avsi dom for realitet

Det er videre et særlig spørsmål om domstolene skal kunne avsi dom for realitet. I NOU 2003: 15 fremgår det i punkt 12.8.6 at det etter sanksjonsutvalgets syn ikke bør settes "absolutte skranker mot at domstolene prøver størrelsen av for eksempel et overtredelsesgebyr eller tvangsmulkt. Det vil imidlertid variere med sakstypen hvorvidt det er en hensiktsmessig ordning."

Som nevnt vil vedtak om inndragning kunne nå omfattende beløp og versere i lang tid i både forvaltningen og for domstolene, noe som i utgangspunktet kan tale for at det bør være adgang til å avsi realitetsdom.

I departementets høringsnotat ble det foreslått at domstolene bør kunne avsi dom for realitet ved illeggelse av overtredelsesgebyr. Tilsvarende vil også være tilfelle for strafferettslig inndragning, hvor domstolene kan avsi dom for inndragningsbeløpets størrelse. Departementet mener imidlertid at behovet for realitetsdom i saker om administrativ inndragning skiller seg fra ordningen med overtredelsesgebyr og strafferettslig inndragning.

Som nevnt er ikke vedtak om inndragning av pønalt karakter og vil ikke komme i konflikt med Grunnloven § 96 eller EMK. Behovet for å kunne avsi dom for realitet for å ivareta hensynet til overtrederens rettssikkerhet for vedtak som er i randsonen av Grunnloven § 96 og EMK artikkel 6 (som for overtredelsesgebyr), gjør seg dermed ikke gjeldende med samme styrke for administrativ inndragning.

Utmålingen av beløpet som skal inndras vil som regel være knyttet opp mot overtredelsens størrelse. Ved overtredelse av MTB, vil utregningen av fortjenesten beregnes ut fra overtredelsens størrelse (antall kilo fisk som utgjør overskridelsen) multiplisert med differansen mellom fortjenesten minus marginalkostnadene (kostnadene før, forsikring, frakt og slakt). Utfordringene ved utmålingen vil derfor først og fremst være fastsettelsens av overtredelsens omfang, som domstolene vil kunne prøve. Departementet mener derfor at det vil være hensiktsmessig, og harmonere med forslaget til domstolskontroll med overtredelsesgebyr, at domstolene kan avsi dom for inndragningsbeløpets størrelse.

Etter departementets mening bør det derfor åpnes at domstolene kan avsi realitetsdom i saker om administrativ inndragning, likevel begrenset til beløpets størrelse.

### 5.5.2.8 Inndragningsvedtakets tvangskraft

Etter Fiskeri- og kystdepartementets oppfatning bør det som i forslaget for overtredelsesgebyr fremgå at vedtak om administrativ inndragning er tvangsgrunnlag for utlegg. Vi viser til drøftelsen i avsnittet om overtredelsesgebyrs tvangskraft, i punkt 5.3.2.8 ovenfor.

Videre bør tvangskraften suspenderes dersom det anlegges søksmål for å prøve vedtaket om inndragning. Hensynene som er redegjort for i punkt 5.3.2.8 om overtredelsesgebyrs tvangskraft gjør seg gjeldende i tilsvarende grad for inndragning, og vi viser til drøftelsen også på dette punkt.

### 5.5.3 Høringsinstansene

De fleste av høringsinstansene som har hatt kommentarer til kapittel 7 i akvakulturloven har vært positive til å skille overtredelsesgebyr og administrativ inndragning i egne bestemmelser. *NVE* er enig i Fiskeri- og kystdepartementets vurdering om at administrativ inndragning ikke er straff i EMK eller Grunnlovens forstand.

*FHL* slutter seg til at det bør være adgang for administrativ inndragning av utbytte dersom det gis et standardfradrag for usikkerheten som foreligger ved biomasseberegning. *Kyllingstad Kleveland Advokatfirma* og *FHL* er imidlertid kritiske til at fiskerimyndighetene skal gis adgang til inndragning av utbytte for andre overtredelser enn biomasseoverskridelser. Dette gjelder blant annet ved *feilplassering av anlegg*, hvor det etter advokatfirmaet og organisasjonens mening vil være en uforholdsmessig reaksjon å inndra fortjenesten fra fisken som er produsert i anlegget, fordi erfaring viser at det kan ta flere år før tilsynsmyndigheten eller selskapet selv oppdager at anlegget er feilplassert. For en rekke andre overtredelser vil det være lite treffende å inndra utbytte, for eksempel ved manglende rapportering.

*FHL* og *Kyllingstad Kleveland Advokatfirma* mener at det er viktig å sikre at bestemmelsen om administrativ inndragning ikke praktiseres som en "skal-bestemmelse". De er videre skeptiske til at Fiskeridirektoratet skal benytte seg av kompetansen til å fastsette inndragningsbeløpet etter en skjønnsmessig vurdering, som det er åpnet for i forslagetets første ledd.

*FHL* kan heller ikke slutte seg til at utbytte skal kunne inndras på objektivt grunnlag, og de mener departementets begrunnelse for å inndra utbytte ved hendelige uhell og "force majeure"-tilfeller er lite treffende. Organisasjonen er imidlertid enig i at det er *netto utbytte* som skal inndras.

*FHL* er også enig i at domstolene bør kunne prøve alle sider av saken og kunne avsi dom for realitet.

*Fiskeridirektoratet* har i sitt hørings svar gitt uttrykk for at det ikke gitt at den ansvarlige for inndragningskravet er den som utbyttet har tilfalt. Ordlyden i annet ledd foreslås endret fra "*den ansvarlige for inndragningskravet*" til "*den som utbyttet har tilfalt*".

### 5.5.4 Departementets vurdering

Forslaget til bestemmelse om administrativ inndragning er fakultativ, altså en "kan-regel", og skal også praktiseres slik. I tråd med alminnelig forvaltningsrett, er det imidlertid opp til forvaltningen å vurdere om det skal reageres med administrativ inndragning (eller andre reaksjoner eller sanksjoner) for en overtredelse, dersom vilkårene for dette er oppfylt.

Når det gjelder valget mellom administrativ inndragning på subjektivt og objektivt grunnlag, mener departementet at inndragning på *objektivt grunnlag* er best praktikabelt og harmonerer også godt med formålet med inndragning, som er å utligne fordelene som er oppnådd ved lovovertrødelsen. Årsaken til lovbruddet er dermed ikke relevant. Som det er understreket i høringsnotatet, skal lovovertrøderen i prinsippet verken sitte igjen med en økonomisk gevinst eller påføres et økonomisk tap.

Vi vil også spesielt vise til begrunnelsen i høringsnotatet som er gjengitt ovenfor, hvor det blant annet fremgår at kravet om tillatelse til oppdrett forutsetter at aktørene konkurrerer på like vilkår, og at miljøet ikke skal belastes utover de rammer myndighetene har fastsatt i regelverket. Uavhengig av skyldgrad eller årsaken til en hendelse, er det etter Fiskeri- og kystdepartementets syn få grunner som tilsier at næringen skal få sitte igjen med profitten som følge av regelverksbrudd.

*Fiskeridirektoratet* har påpekt at det ikke er gitt at utbytte ved en overtredelse har tilfalt overtrøderen, og at ordlyden i § 29 a annet ledd, første setning bør endres til "*den som utbyttet har tilfalt*", i tråd med første ledd. Departementet er enig i Fiskeridirektoratets vurdering, og foreslår at § 29 a annet ledd første setning endres i tråd med Fiskeridirektoratets forslag.

Videre foreslås det at det i andre ledd inntas en presisering om at tilsynsmyndigheten kan frafalle et vedtak om administrativ inndragning "dersom det er særlig urimelig å inndra kravet".

Som det er redegjort for i høringsutkastet, bør det fastsettes egne bestemmelser om standardi-



sert inndragning i forskrift. I høringsbrevet er det også åpnet for skjønnsmessig fastsettelse av inndragningsbeløpet, som en sikkerhetsventil, i de tilfeller hvor standardisert beregning av inndragningen kan gi uttrykk for et skjevt forhold mellom fortjenesten og de utgifter som kan trekkes fra i en standardisert beregningsmetode. F i s k e r i o g k y s t d e p a r t e m e n t e t mener at det bør fremgå uttrykkelig av bestemmelsens første ledd at inndragning kan foretas helt eller delvis, og at skjønnsmessig inndragning kan fastsettes dersom utbyttets størrelse ikke kan *godtgjøres*. Skjønnsmessig beregning av inndragningssummen vil kunne trekke både i overtrederens *favør eller disfavør*.

D e p a r t e m e n t e t er enig i at administrativ inndragning vil være mest praktisk for MTB-overskridelser. Det kan likevel ikke utelukkes at administrativ inndragning også vil være egnet for andre overtredelser, som for eksempel feilplassering av anlegg eller fortøyningsstrekk, m.v. D e p a r t e m e n t e t tar imidlertid sikte på å utarbeide nærmere regler om administrativ inndragning i forskrift, hvor det for eksempel kan være naturlig å redegjøre nærmere for hvordan inndragning skal beregnes og i hvilke tilfeller reaksjonen kan være aktuell.

Endelig mener departementet at det bør presiseres i loven at domstolene skal kunne prøve alle sider av vedtak om administrativ inndragning, og at det kan avsies dom for realitet, i et nytt tredje ledd i § 29a. Dette innebærer at retten skal kunne prøve spørsmålet om det skal foretas inndragning (forvaltningens kan-skjønn) og fastsettelsen av inndragningsbeløpets størrelse. I tillegg skal domstolen kunne avsi dom for realitet.

### 5.5.5 Departementets forslag

Departementets forslag lyder:

#### § 29a Administrativ inndragning av utbytte

*Tilsynsmyndigheten kan helt eller delvis inndra utbytte som er oppnådd gjennom overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Inndragning foretas overfor den som utbyttet har tilfalt. Inndragning kan ikke skje så langt dette ikke vil være klart rimelig.*

*Dersom den som utbyttet har tilfalt er et selskap som inngår i et konsern, hefter selskapets morselskap og morselskapet i det konsern selskapet er en del av, subsidiært for beløpet.*

*Endelig vedtak om inndragning av utbytte er tvangsgrunnlag for utlegg. Inndratt utbytte tilfaller statskassen.*

*Retten kan prøve alle sider av saken. Retten kan avsi dom for realitet i saken, dersom den finner det hensiktsmessig og forsvarlig.*

*Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om inndragning, herunder om standardisert eller skjønnsmessig utmåling av utbytte og fradrag for utgifter.*

## 5.6 Samordning

### 5.6.1 Gjeldende rett

Det er ingen bestemmelse i akvakulturloven om samordning ved verken tilsyn eller reaksjons- og sanksjonsileggelse. I praksis er det utviklet enkelte retningslinjer og prosedyrer, blant annet for kontakt og samordning mellom Fiskeridirektoratet og andre sektormyndigheter eller påtalemyndigheten ved rømming og anmeldelse. Etter det departementet er kjent med, er dialogen mellom Fiskeridirektoratet og andre sektormyndigheter god.

I instruks om rømmingshendelser er det presisert at Fiskeridirektoratets regionkontorer skal ta kontakt med både Mattilsynet og fylkesmannen ved rømmingsinspeksjon, og at Fiskeridirektoratet skal holde Mattilsynet og fylkesmannen orientert underveis i saken.

Fiskeridirektoratet har også utviklet retningslinjer for anmeldelse ved overtredelser av akvakulturloven, hvor det blant annet fremgår at Fiskeridirektoratets regionkontorer skal gjøre påtalemyndigheten oppmerksom på andre brudd på lovverk som andre sektormyndigheter forvalter.

### 5.6.2 Høringsforslag

Det er et særtrekk ved akvakulturnæringen at den er regulert av mange ulike regelverk (dette er nærmere utdypet i arbeidsgruppens rapport, se punkt 2.2). Det kan ilegges sanksjoner og reaksjoner etter alle regelverkene. Et slikt mangfold av ulike sanksjonshjemler med ulike ansvarlige myndigheter, skaper risiko for parallelle eller gjentatte sanksjonsforfølginger. Dette er uheldig av flere grunner. For forvaltningen er det unødig ressurskrevende at ulike deler av forvaltningen uavhengig av hverandre skal iverksette etterforskning (saksutredning), og for næringen er det uforutsigbart og ressurskrevende å risikere forfølgning etter flere ulike regelverk for samme forhold. Det kan også føre til at det ikke blir foretatt en samlet vurdering av reaksjon og sanksjonsnivået, i tillegg til at slik forfølgning også kan innebære en krenkelse av forbudet mot gjentatt strafforfølgning i

EMK protokoll 7 artikkel 4 nummer 1, se likevel 5.3.2.1.

Fiskeri- og kystdepartementet viser i høringsutkastet til at det ikke er noe som tyder på at manglende samordning har vært et problem i praksis. Hjemlene for sanksjonsileggelse etter flere omkringliggende lover, som blant annet matloven, dyrevelferdsloven, havne- og farvannsloven m.m., er imidlertid relativt nye og er i liten grad tatt i bruk. Det er derfor grunn til å tro at dette kan bli en utfordring.

Koordineringsproblemet kan i noen grad løses ved at det fremgår tydeligere av hjemmelsgrunnlaget hvilke pliktbrudd som kan sanksjoneres etter hvilket lovverk. Det kan også være at det i praksis vil utvikles gode rutiner for samordning slik at problemer ikke oppstår. Hovedpoenget er at det er behov for samordning. Hvordan samordningen rettslig forankres, er imidlertid underordnet. Behovet for samordning finnes både i tilsyns- og kontrollfasen og i reaksjons- og sanksjonsfasen.

Arbeidsgruppen, som har sett nærmere på sanksjonskapitlet i akvakulturloven, har vurdert flere ulike løsninger på problemet, blant annet å:

- foreslå en egen samordningsbestemmelse i akvakulturloven for administrative sanksjoner, for eksempel som et tillegg til akvakulturloven § 8
- foreslå samordningsbestemmelser i forskrifter der problemet fremstår som særlig presserende
- anbefale utarbeidelse av en felles instruks
- anbefale utarbeidelse av en samordningsrutine mellom berørte myndigheter

Etter arbeidsgruppens vurdering tilsier mangfoldet av regler som retter seg mot akvakulturnæringen at temaet samordning bør løftes opp i loven. Dette selv om en strengt tatt ikke trenger lovregulering for å samordne seg. Fiskeri- og kystdepartementet sluttet seg i høringsnotatet til arbeidsgruppens vurdering om at en samordningsregel bør fastsettes i loven.

Lovbestemmelsen bør forplikte akvakulturmyndigheten til å initiere samordningsrutiner mellom berørte sektormyndigheter, utarbeide instruks i samarbeid med berørte departementer og gi særskilte bestemmelser i forskrift på områder der samordning fremstår som særlig presserende. Bestemmelsen er en instruks til forvaltningen og brudd på bestemmelsen vil ikke ha rettsvirkninger overfor foretak eller personer. Den manglende samordningen kan imidlertid

lede til at andre regler tilsier at reaksjonen eller sanksjonen ikke kan ilegges.

I akvakulturloven § 8 er det i dag en bestemmelse om samordning på godkjenningstidspunktet som lyder:

”§ 8. *Samordning i saker om etablering av akvakultur*

Myndighetene etter denne lov, lovene nevnt i § 6 første ledd bokstav d og kommunen, herunder som plan- og bygningsmyndighet, plikter å foreta en effektiv og samordnet søknadsbehandling.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om samordning av søknadsbehandlingen, herunder fastsette tidsfrister for behandling av søknader.”

Bestemmelsen kan bygges ut slik at den også inkluderer samordning av tilsyn og reaksjoner ved lovovertrødelse. I så fall må bestemmelsen plasseres et annet sted enn i kapittel 2 om akvakulturtillatelse. Det er ingen åpenbar plass å plassere en generell samordningsbestemmelse. Departementet foreslo derfor en egen samordningsbestemmelse i kapittel VII om reaksjoner som ny § 31a, med følgende ordlyd:

§ 31a *Samordning av tilsyn og reaksjoner i saker om akvakultur*

Myndighetene etter denne lov og lovene nevnt i § 6 første ledd bokstav d plikter så langt det er hensiktsmessig å samordne tilsyn og ileggelse av reaksjoner eller sanksjoner ved lovbrudd innen akvakulturnæringen.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om samordningen, herunder bestemmelser om varsling ved mulig reaksjons- eller sanksjonsileggelse.

### 5.6.3 Høringsinstansenes syn

Generelt sett er høringsinstansene positive til krav om samordning mellom de ulike sektormyndighetene som driver tilsyn og kontroll med akvakulturnæringen, og mellom organene som kan ilegge reaksjoner og sanksjoner i tråd med eget regelverk. *Mattilsynet*, *Klif*, *NVE* og *Fylkesmannen i Rogaland*, er imidlertid skeptisk til at en slik plikt nedfelles i lov. *Klif* og *Fylkesmannen i Rogaland* mener at en samordning heller bør utvikles gjennom avtaler og rutiner.

*Mattilsynet* har ikke har vesentlige innvendinger mot forslaget, såfremt uttrykket ”så langt det

er hensiktsmessig” i lovendringsforslaget beholdes.

*NVE* er ”tilfreds med at et samordningsprinsipp tas inn i loven”, men er samtidig usikker på om det er hensiktsmessig å oppstille en formell plikt til det. Etter *NVEs* oppfatning er det uklart hvilket omfang og innhold plikten har, og at dette dessuten kan gi rom for uenighet i visse saker. En samordningsplikt bør derfor nedfelles i de forskjellige sektorlovene.

Politidirektoratet har ingen innvendinger mot forslaget, men forutsetter at samordningsbestemmelsen kun er ment å gjelde samordning av administrative reaksjoner og sanksjoner. Politidirektoratet ber dessuten om at det vurderes om ordet ”administrative” tas inn foran ”reaksjoner eller sanksjoner”.

#### 5.6.4 Departementets vurdering

Forslaget om samordning retter seg mot organer som forvalter havbruksnæringen, som Fiskeridirektoratet, Mattilsynet, Kystverket, Klima- og forurensningsdirektoratet og fylkesmannen. Vi er enig i Politidirektoratets vurdering om at den foreslåtte samordningsbestemmelsen ikke bør omfatte påtalemyndigheten. Dette fremgår av forslaget første ledd som begrenser bestemmelsen til å omfatte ”myndighetene etter denne lov” og lovene nevnt i § 6 første ledd”. Påtalemyndigheten er ikke ”myndighet etter denne lov”.

Som det er fremhevet i høringsforslaget ovenfor, er bestemmelsen en instruks til forvaltningen, og brudd på bestemmelsen vil ikke ha rettsvirkninger overfor foretak eller personer. Dette illustreres blant annet av uttrykket ”så langt det er hensiktsmessig”, som er ment å avgrense samordningsplikten etter behov. Hvorvidt samordning er hensiktsmessig må imidlertid bero på en konkret vurdering, der det bl.a. bør sees hen til om et regelbrudd kan utløse sanksjoner eller reaksjoner etter flere regelverk. *Departementet* har imidlertid forbeholdt seg muligheten til å fastsette nærmere regler om rutiner for samordning i forskrift.

Som nevnt ovenfor kan manglende samordning lede til at ileggelse av én reaksjon kan stenge for ytterligere forfølgelse, for eksempel fordi en kommer ikonflikt med forbudet mot dobbelstraff etter menneskerettsloven og EMK. Hensikten

med bestemmelsen er først og fremst at organer som kan ilegge sanksjoner og reaksjoner overfor akvakulturnæringen retter oppmerksomheten mot at en overtredelse kan åpne for reaksjons- og sanksjonsileggelse også etter andre regelverk.

I Dokument 3:9 (2011-2012) ”Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksforvaltningen”, ble det avdekket variasjoner i bruken av reaksjoner internt i Fiskeridirektoratet. Som det fremgår ovenfor i departementets forslag i punkt 5.6.2, har arbeidsgruppen som har vurdert og kommet med forslaget til endringer i sanksjonskapitlet i akvakulturloven, også avdekket et behov for samordning mellom de ulike myndighetene som kan ilegge sanksjoner og reaksjoner.

Etter *departementets* vurdering, peker både Riksrevisjonen og arbeidsgruppens funn og vurderinger på at det er behov for samordning av reaksjons- og sanksjonsbruken både internt og mellom ulike organer i havbruksforvaltningen. Selv om departementets forslag om en samordningsbestemmelse gjelder koordinering av tilsyn og ileggelse av reaksjoner eller sanksjoner ved lovbrudd innen akvakulturnæringen, er *departementet* av den oppfatning at slike ordninger kan ha en positiv smitteeffekt internt i et forvaltningsorgan både når det gjelder enhetlig tilsyn, kontroll og sanksjonsbruk. Samordning mellom ulike forvaltningsorganer fordrer enhetlig praksis også *internt* i et forvaltningsorgan. Det er derfor etter departementets mening både hensiktsmessig og pedagogisk at en samordningsplikt løftes frem i lovs form. Fiskeri- og kystdepartementet foreslår at høringsforslaget opprettholdes i sin opprinnelige form.

#### 5.6.5 Departementets forslag

Departementet foreslår:

§ 31a *Samordning av tilsyn og reaksjoner i saker om akvakultur*

*Myndighetene etter denne lov og etter lovene nevnt i § 6 første ledd bokstav d skal så langt det er hensiktsmessig samordne tilsyn og ileggelse av reaksjoner eller sanksjoner ved lovbrudd innen akvakulturnæringen.*

*Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om samordningen, herunder bestemmelser om varslings- eller sanksjonsileggelse.*

## 6 Tiltak for å styrke tilsynsvirksomheten mv.

### 6.1 Forslag om presisering av akvakulturlovens virkeområde – § 2 saklig virkeområde

---

#### 6.1.1 Gjeldende rett

Akvakulturloven § 2 angir lovens saklige virkeområde. Det følger av akvakulturlovens forarbeider (Ot.prp. nr. 61 (2004-2005)) at loven også gjelder ved etablering av installasjoner og anlegg som er ment for akvakultur, men som ikke inneholder akvatiske organsimer. Bakgrunnen for dette er at miljø- og arealhensyn ofte gjør seg gjeldende også i tilfeller hvor det ikke er akvatiske organsimer i en installasjon eller et anlegg. Dette kommer imidlertid ikke klart frem av akvakulturloven § 2.

#### 6.1.2 Høringsforslaget

I tilfeller hvor det ikke er akvatiske organsimer i en installasjon eller et anlegg vil likevel installasjonen eller anlegget kunne berøre viktige samfunns-hensyn som areal- og miljøhensyn som i denne sammenheng er regulert av akvakulturloven. Selv om akvakulturloven i dag omfatter installasjoner og anlegg uten akvatiske organismer, vurderte departementet i høringsbrevet det som hensiktsmessig at dette blir presisert i loven.

På denne bakgrunn foreslo departementet at det inntas en presisering i akvakulturloven § 2 andre ledd, hvor det fremkommer at loven også gjelder for installasjoner og anlegg som er ment for akvakulturvirksomhet, men som ikke inneholder akvatiske organismer. For å kunne nærmere avgrense lovens virkeområde, f.eks. dersom det er tvilsomt om en installasjon eller anlegg uten akvatiske organsimer er omfattet av loven, vurderer vi det som hensiktsmessig at departementet i forskrift kan bestemme at aktiviteter som normalt vil være omfattet av nytt andre ledd ikke skal omfattes av hele eller deler av loven. Dette foreslår vi kan gjøres gjennom at dagens tredje ledd, som nå foreslås endret til nytt fjerde ledd, utvides slik at også nytt annet ledd om anlegg og installasjoner uten akvatiske organsimer også omfattes

av departementets forskriftsmyndighet i nytt fjerde ledd.

#### 6.1.3 Høringsinstansenes syn

*Mattilsynet* støtter forslaget.

#### 6.1.4 Departementets vurdering

Ingen av høringsinstansene har uttrykt motvilje mot forslaget, og departementet viderefører forslaget.

#### 6.1.5 Departementets forslag

Departementet foreslår at § 2 annet og tredje ledd skal lyde:

*Loven gjelder også anlegg ment for akvakultur, herunder anlegg uten akvatiske organismer.*

Departementet kan i forskrift bestemme at aktiviteter som nevnt i første til tredje ledd ikke skal omfattes av hele eller deler av loven.

Nåværende annet til fjerde ledd blir tredje til femte ledd.

### 6.2 Forslag om bestemmelse som gir hjemmel til å utarbeide forskrift om funksjonskrav for utstyr og programvare benyttet til oppfyllelse av opplysnings- og undersøkelsesplikt etter akvakulturloven

---

#### 6.2.1 Gjeldende rett

Etter akvakulturloven § 24 plikter enhver som søker om eller driver aktiviteter som omfattes av akvakulturloven å bistå med opplysninger eller iverksette undersøkelser etter pålegg fra myndighetene. Bestemmelsen skal bidra til at tilsynsmyndigheten skal kunne utføre sine oppgaver. Opplysningsplikten skal kunne utløses av enkeltvedtak eller gjennom krav til rapportering i forskrifter hjemlet i bestemmelsens tredje ledd. Rapporterte

ringsplikt om driften er i dag fastsatt i blant annet forskrift om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften). Undersøkelsesplikten etter annet ledd gjelder typisk i de tilfeller der informasjon, som er nødvendig for at akvakulturmyndighetene skal kunne gjøre sine oppgaver etter loven, ikke allerede er tilgjengelig og det må gjøres undersøkelser.

Tilsynsmyndigheten kan gjennom fastsatte skjema eller andre krav til oppstilling av informasjonen bestemme hvordan opplysningene skal gis, og stille krav til form og detaljeringsgrad på dataene. I merknadene til § 24 i Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 73 er det omtalt ulike måter opplysningsplikten kan gjennomføres på. Bl.a. er det uttalt at tilsynsmyndigheten kan bestemme hvordan opplysningene skal gis i de enkelte tilfeller, herunder form og detaljeringsgrad.

Det er imidlertid ingen uttrykkelig hjemmel i akvakulturloven om at myndighetene kan kreve at opplysningene inngis elektronisk, og at de inngis med utstyr og programvare som oppfyller visse funksjonskrav.

### 6.2.2 Høringsforslaget

Systemer for elektronisk rapportering blir i dag utviklet til å omfatte stadig mer av korespondansen mellom offentlige myndigheter og ulike næringsaktører. Dette er en effektiv kommunikasjonsform som samtidig gir myndighetene anledning til å motta informasjonen i et digitalt format, og muliggjør kvalitetskontroll og analyser av et annet omfang enn tidligere. De fleste norske oppdrettsselskap benytter i dag produksjonsstyringsystemer som muliggjør elektronisk rapportering.

Departementet foreslo i høringsnotatet at det innføres en forskriftshjemmel i et nytt fjerde ledd i § 24, som medfører at det kan settes krav om at utstyr og programvare skal oppfylle visse funksjonskrav, og at det skal kunne settes krav til at innrapportering skjer elektronisk. Dette vil bidra til at myndighetene kan ta imot og sammenstille informasjon på en mer effektiv måte.

Forslaget vil gi myndighetene et bedre datagrunnlag for risikovurderinger og analyser. Slik at kontroll og tilsyn kan rettes mer presist inn mot aktører hvor sannsynligheten for eventuelle avvik fra akvakulturregelverket er størst.

All medvirkning etter § 24 skal skje vederlagsfritt. Dette betyr at den rapporteringspliktige ikke kan kreve kostnadsdekning eller betaling fra myndighetene for inngivelse av opplysninger til myndighetene.

### 6.2.3 Høringsinstansenes syn

*Mattilsynet* støtter forslaget.

*Marine Harvest* er positive til å innføre funksjonskrav for utstyr og programvare dersom dette kan bidra til mer effektiv innrapportering og kommunikasjon med fiskerimyndighetene.

### 6.2.4 Departementets vurdering

Ingen av høringsinstansene har uttrykt motvilje mot forslaget, og de som har nevnt bestemmelsen er enten positive eller har ikke kommentarer. **D e p a r t e m e n t e t** viderefører forslaget.

### 6.2.5 Departementets forslag

Departementet foreslår et nytt fjerde ledd i akvakulturloven § 24 om opplysnings- og undersøkelsesplikt, som skal lyde:

”Departementet kan i forskrift gi bestemmelser om at den som driver aktiviteter som omfattes av denne lov, skal ha og bruke utstyr og programvare med bestemt funksjon for rapportering etter denne bestemmelsen.”

## 6.3 Bestemmelse i akvakulturloven om utveksling av opplysninger mellom myndigheter

---

### 6.3.1 Gjeldende rett

I forbindelse med utøvelse av sine arbeidsoppgaver, er forvaltningen avhengig av å få inn korrekte opplysninger fra fysiske og juridiske personer. Et forvaltningsorgan kan for eksempel innhente opplysninger hos den et forvaltningsvedtak retter seg mot, eller ved at opplysningene innhentes fra en annen, enten en privatperson/organisasjon eller et annet forvaltningsorgan.

Forvaltningsloven § 13 bestemmer at enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan har plikt til å hindre at andre får adgang eller kjennskap til sensitive opplysninger. Dette gjelder for eksempel opplysninger om personlige forhold, tekniske innretninger og fremgangsmåter, samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår. Dette omtales ofte som forvaltningens taushetsplikt. Taushetsplikten gjelder ikke bare overfor private, men også overfor andre offentlige myndigheter.

Ut fra private eller offentlige interesser kan imidlertid taushetsplikten til en viss grad begrenses. Begrensninger følger blant annet av forvaltningsloven § 13b. Videre følger det visse begrensninger i taushetsplikten i særlovgivningen slik som eksempelvis i ligningsloven § 3-13 nr. 2, tollloven § 12-2 og havressursloven § 49.

Fiskeridirektoratet har et tett samarbeid med flere andre tilsynsmyndigheter, som for eksempel tollmyndigheter, skattemyndigheter, forurensningsmyndigheter, matmyndigheter og vassdragsmyndigheter.

Deler av regelverket som regulerer akvakulturturnæringen er hjemlet i både matloven, dyrevehelsesloven og akvakulturloven, slik som eksempelvis akvakulturdriftsforskriften og forskrift om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen (IK-akvakultur). Tilsyn og kontroll kan avdekke brudd på flere forskjellige regelverk og det er da naturlig at tilsynsmyndighetene samarbeider om blant annet anmeldelser, se i den forbindelse også forslag til ny bestemmelse om samarbeidsplikt i akvakulturloven § 31a.

Dagens regelverk legger begrensninger på samarbeidet mellom fiskerimyndighetene og andre myndigheter som fører tilsyn med akvakulturturnæringen. Dette kan blant annet være tilfelle dersom Fiskeridirektoratet og skattemyndighetene begge gjennomfører et tilsyn hos en akvakulturvirksomhet, fordi det er mistanke om brudd på regelverk som begge myndigheter fører tilsyn med. I et slikt tilfelle vil skattemyndighetene ha begrenset anledning til å utlevere funn som kan være av relevans for Fiskeridirektoratet på grunn av manglende utvekslingshjemmel i akvakulturloven. Skattemyndighetene vil derimot på sin side kunne ha hjemmel i ligningsloven § 3-13 nr. 2 til å få utlevert opplysninger som Fiskeridirektoratet fant i sine undersøkelser, og som kan være av relevans for skattemyndighetene.

### 6.3.2 Høringsforslaget

Både fiskerimyndighetene og andre tilsynsmyndigheter har begrensede ressurser til tilsynsvirksomhet. Det er derfor viktig at tilsynsmyndighetene driver et effektivt tilsyn – eksempelvis basert på risikoanalyser. Ved utvelgelsen av kontrollsubjekter vil det være nyttig med generell informasjon om bransjer, men også om enkeltvirksomheters brudd på annen lovgivning enn den tilsynsmyndigheten selv er satt til å administrere. Fiskeridirektoratet har erfart at dagens begrensninger i taushetsplikten, som blant annet følger av forvaltningsloven § 13b, ikke i tilstrekkelig grad gir

direktoratet tilgang til tilsyns- og kontrollopplysninger som andre myndigheter besitter, og som kan være av betydning for etatens tilsyns- og kontrollvirksomhet overfor akvakulturturnæringen.

Formålet med å innføre en hjemmel til utveksling av opplysninger med andre tilsynsmyndigheter, samt politi- og påtalemyndigheter, er å åpne for mulighet for at disse etater gjensidig kan utveksle opplysninger til nytte for den andre etat i dennes kontroll- og tilsynsarbeid. Dette innebærer på den ene siden at tildelings- og tilsynsmyndighetene etter akvakulturloven skal kunne motta relevant informasjon fra andre tilsyns- og kontrollmyndigheter og politi- og påtalemyndigheter. På den andre siden innebærer forslaget at andre tilsyns- og kontrollmyndigheter og politi- og påtalemyndigheter skal kunne motta relevant informasjon fra tildelings- og tilsynsmyndighetene etter akvakulturloven.

Omfanget av opplysninger som myndighetene sitter med i forkant av eventuelle kontroller og tilsyn, vil kunne ha signifikant innvirkning på utvelgelsen av kontrollobjektene, slik at kontrollen og tilsynet i størst mulig grad rettes mot de aktører som driver med avvik fra regelverket. Utveksling av opplysninger vil etter departementets oppfatning kunne bidra til å øke effektiviteten i myndighetenes kontroll- og tilsynsarbeid.

Det ligger viktige personvern- og rettsikkerhetshensyn bak bestemmelsene om taushetsplikt. Hensynene som begrunner taushetsplikt varierer, avhengig av om opplysningene er av personlig, økonomisk eller forretningsmessig art. På den ene siden er det viktig å verne de som driver akvakulturvirksomhet mot at taushetsbelagte opplysninger som virksomhetene gir fiskerimyndighetene blir gitt videre til andre. På den annen side bør ikke taushetsplikten gi beskyttelse mot undersøkelse av viktige ansvarsforhold. Opplysninger må – når de først er samlet inn av en tilsynsmyndighet – kunne brukes også til enkelte andre samfunnsnyttige formål, slik som avdekking av økonomisk kriminalitet eller miljøkriminalitet.

Ved tilsyn av akvakulturvirksomheter vil det være sentralt å avdekke brudd på akvakulturregelverket. Erfaring tilsier også at uregelmessigheter på ett område ofte kan være en indikasjon på at det foreligger uregelmessigheter også på andre områder. Eksempelvis kan økonomisk informasjon som skattemyndighetene besitter gi indikasjoner på om det er produsert ulovlige volumer av fisk (om biomassen etter tillatelsen er overskredet). At tilsynsmyndighetene etter akvakulturloven har en klar hjemmel for å innhente slik informasjon vil kunne effektivisere arbeidet med å

avdekke brudd på akvakulturlovgivningen hos akvakulturvirksomheter.

Videre vurderer departementet det slik at større mulighet til utveksling av taushetsbelagte opplysninger mellom kontrollmyndigheter og politi- og påtalemyndigheter kan ha en preventiv effekt hos akvakulturvirksomheter. Dette fordi en slik regelendring vil være et signal om at ulike myndigheter i større grad vil kunne samarbeide om kontroll og tilsyn med akvakulturvirksomheter.

Når det gjelder i hvilke konkrete tilfeller opplysninger om enkeltbedrifter bør utveksles, vil det være naturlig å utveksle opplysninger om virksomheter hvor det er avdekket uregelmessigheter, eller hvor det er en begrunnet mistanke om uregelmessigheter. Et utgangspunkt må være at kontrollopplysninger som står i naturlig sammenheng med akvakulturloven bør kunne utveksles. Informasjonen som utveksles kan likevel være innhentet med hjemmel i annet regelverk, slik som i skatte- og tollregelverk eller matregelverket.

Departementets forslag innebærer ikke en plikt for tilsyns- og kontrollmyndigheter, politi- og påtalemyndigheter eller tildelings- og tilsynsmyndighetene til å utveksle taushetsbelagte opplysninger. Bestemmelsen innebærer imidlertid en rett til å utveksle taushetsbelagte opplysninger som er relevante kontrollopplysninger som står i naturlig sammenheng med akvakulturloven.

I forslaget sine siste ledd foreslås en hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser i forskrift om utveksling av opplysninger etter bestemmelsen – blant annet hvilke opplysninger som skal utveksles og hvilke myndigheter som skal utveksle opplysninger med akvakulturmyndighetene. Siden bestemmelsen berører myndigheter som er underlagt andre departementer er det naturlig at myndigheten til å gi forskrift legges til Kongen.

### 6.3.3 Høringsinstansenes syn

*Justis- og beredskapsdepartementet* mener at behovet for § 25a om utveksling av opplysninger er lite konkretisert. Det er heller ikke pekt på hvorfor unntakene i fvl. § 13b ikke strekker til. Det er dermed uklart om tilstrekkelig tilgang til opplysninger skyldes

- 1) at dagens regler står i veien for opplysningsutveksling,
- 2) om gjeldende regler misforstås, eller
- 3) om det er uavklart hva dagens regler innebærer.

*Justis- og beredskapsdepartementet* påpeker at særlige lovbestemmelser om unntak fra taushetsplikt ikke bør gis uten at det foreligger et behov som er dokumentert, og som er basert på en riktig forståelse av gjeldende lovbestemmelser. Fiskeri- og kystdepartementet anmodes om å vurdere behovet for en særlig lovbestemmelse i lys av dette.

*Fiskeridirektoratet* foreslår at ordlyden i lovbestemmelsen endres til: "Taushetsplikt for andre kontroll-, politi eller påtalemyndigheter hindrer ikke at disse gir opplysninger som nevnt i første ledd, til tilsynsmyndigheter etter denne loven."

*Mattilsynet* mener intensjonen med forslaget er god, men at forslaget er uklart mht. hvilke myndigheter det retter seg mot, og om det skal være mulig å både gi og motta nødvendige opplysninger. *Mattilsynet* foreslår at ordlyden i første ledd bør justeres til følgende: "Tildelingsmyndigheten og tilsynsmyndigheten etter denne loven..." og "deres oppgaver etter denne loven". Dersom det er meningen at bestemmelsen skal omfatte flere myndigheter enn fylkeskommunen og Fiskeridirektoratet, foreslår *Mattilsynet* at det bør inntas en direkte henvisning til myndighetene som forvalter de lovene som er nevnt i § 6 bokstav d.

### 6.3.4 Departementets vurdering

Departementet har vurdert om unntakene i forvaltningsloven (fvl.) § 13b er tilstrekkelige til å oppnå formålet med bestemmelsen, å sikre at kontrollmyndigheter, påtalemyndighet og politi kan utveksle opplysninger til nytte for den andre etat i dennes kontroll- og tilsynsarbeid.

Fvl. § 13 b nr. 1-4 er lite aktuelle som alternativer til lovforslaget departementet fremmet i høringsnotatet. Unntak etter fvl. § 13 b første ledd nr. 5 forutsetter at det er nødvendig å gi opplysningene for å fremme *avgiverorganets* oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningssgrunnlag. Etter Fiskeri- og kystdepartementets syn er derfor dette unntaket lite relevant. Fvl. § 13 første ledd nr. 6 gir unntak for taushetsplikten når forvaltningsorganet anmelder eller gir opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet, når det er ønskelig av allmenne hensyn eller forfølgning av lovbruddet har naturlig sammenheng med angiverorganets oppgaver. Opplysninger om lovbrudd på akvakulturlovens område har ikke nødvendigvis en naturlig sammenheng med eksempelvis Skatteetatens oppgaver.

Det er Fiskeri- og kystdepartementets vurdering at fvl. § 13 ikke i tilstrekkelig grad åpner for tilsynssamarbeidet som depar-

tementet nå ønsker å åpne opp for gjennom lovforslaget.

I tråd med dette foreslår departementet å videreføre høringsforslaget, med en endring i annet ledd for å presisere innholdet i bestemmelsen.

### 6.3.5 Departementets forslag

Departementets foreslår ny § 25a om utveksling av opplysninger mellom myndigheter, som skal lyde:

§ 25a. *Utteksling av opplysninger mellom myndigheter*

*Tildelings- og tilsynsmyndigheter etter denne loven kan uten hinder av taushetsplikt gi opplysninger til kontroll-, politi- eller påtalemyndigheter dersom avgivelsen har sammenheng med deres oppgaver etter loven.*

*Taushetsplikt for andre kontroll-, politi- eller påtalemyndigheter hindrer ikke at disse gir tilsynsmyndigheter etter denne loven opplysninger som har naturlig sammenheng med deres oppgaver etter denne loven.*

*Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om utveksling av opplysninger etter denne bestemmelsen.*

## 6.4 Bestemmelse som gir forvaltningen adgang til å fastsette særskilt søksmålsfrist for vedtak fattet med hjemmel i eller i medhold av akvakulturloven

### 6.4.1 Gjeldende rett

Etter dagens regelverk har akvakulturforvaltningen ikke adgang til å sette en særskilt søksmålsfrist for sine avgjørelser. Denne adgangen opphørte i forbindelse med innføringen av ny tvistelov, som trådte i kraft 1. januar 2008.

Den nå opphevede tvistemålsloven § 437 andre ledd ga vedkommende forvaltningsorgan hjemmel til å bestemme at mulig søksmål måtte reises innen 6 måneder fra det tidspunkt da melding om fristfastsettelsen kom fram til vedkommende part. Etter bestemmelsen kunne det gis oppreisning mot oversitting av fristen. Fristfastsettelsen etter bestemmelsen gjaldt ikke dersom avgjørelsen var eller kom under klagebehandling, eller dersom avgjørelsen ble endret.

Bakgrunnen for at en lignende bestemmelse ikke ble videreført i den nye tvisteloven fremgår bl.a. av Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) punkt 26.3.2, hvor det som en del av tvistemålsutvalgets forslag

uttales at ”*Uttømming av klagemulighetene og frist for å reise søksmål, bør [...] reguleres i den lov som hjemler vedtaket, jf. utredningen s. 499.* (Vår utheving). Videre uttalte departementet i sin vurdering i samme proposisjon punkt 26.3.4. at departementet ”*mener [...] at behovet for søksmålsfrister bør vurderes i forhold til de enkelte særlover og ikke reguleres i noen alminnelig bestemmelse i tvisteloven eller forvaltningsloven*”.

### 6.4.2 Høringsforslaget

I høringsnotatet skrev departementet at søksmålsadgang i tilknytning til akvakulturforvaltningens avgjørelser er en grunnleggende rettsikkerhetsgaranti for den en avgjørelse retter seg mot eller for andre med rettslig interesse i tilknytning til en avgjørelse. Videre bør også involverte aktører gis forutsigbarhet når de innretter seg etter forvaltningens avgjørelser. At søksmålsadgangen kan begrenses i tid, kan bidra til større forutsigbarhet for de aktører som er berørt av en avgjørelse.

På akvakulturlovens område vil betydningen av å kunne sette en frist for søksmålsadgang særlig kunne gjøre seg gjeldende ved tildelingsrunder av akvakultur tillatelser. Ved slike tildelingsrunder konkurrerer mange aktører om et begrenset antall tillatelser. Hensynet til innretting hos både tilgodesette aktører og aktører som har fått avslag tilsier at det i slike tilfeller bør være adgang til å fastsette frist for søksmål. I denne sammenhengen vil vi også nevne at usikkerhet i tilknytning til en endelig avgjørelse om tildeling kan involvere forvaltningsområder og myndigheter etter for eksempel plan- og bygningsloven, matloven og forurensningsloven. Videre vil en søksmålsfrist i slike tilfeller bedre legge til rette for involverte næringsaktørs mulighet til å planlegge drift og finansiering av tillatelsen.

Behovet for en mulighet til å sette frist for søksmål, er ikke til stede i like sterk grad på alle områder av akvakulturforvaltningen. For avgjørelser hvor forvaltningen har fattet vedtak overfor én aktør, og hvor avgjørelsen ikke berører andre aktører, vil fordelene av en eventuell tidsbegrenset søksmålsadgang ikke gjøre seg gjeldende i like sterk grad. Dette hovedsakelig fordi det ofte vil være færre aktører som er berørt av vedtaket.

I en del andre saker på akvakulturområdet har forvaltningens avgjørelser betydning for mer enn én aktør, selv om det ikke er en konkurransepreget situasjon slik som i tildelingsrunder, jf. drøftelsen ovenfor. Ved lokalisering av anlegg (lokalitetsklareringer) er ofte flere aktører involvert, og flere av disse kan oppfylle krav som gjør at de lov-



lig kan fremme søksmål om de vedtak som er fattet. Dette kan eksempelvis være naboer eller ulike interesseorganisasjoner. For innehaveren av en tillatelse som er klarert på en lokalitet vil det i slike tilfeller kunne være en fordel at det kan settes en frist for når søksmål om vedtaket som gir rett til produksjon på den bestemte lokaliteten kan fremmes. Også her vil en søksmålsfrist kunne bidra til mer forutsigbarhet for innehaveren av tillatelse for planleggingen og finansieringen av driften. For andre aktører som lovlig kan fremme søksmål om de vedtak som er fattet, vil en søksmålsfrist kunne være et incentiv til å avklare om søksmål ønskes fremmet. På den andre siden vil disse aktørene kunne være avskåret fra å fremme søksmål etter fristens utløp.

Et særlig spørsmål er om det bør åpnes for om en søksmålsfrist i et vedtak bør kunne gjøres gjeldende overfor aktører som ikke er part i en sak, men som har rettslig interesse i en sak – som for eksempel naboer eller interesseorganisasjoner. I høringsbrevet konkluderte departementet ikke på dette punkt.

I noen typer saker, eksempelvis erstatningssaker, kan det tenkes at økonomiske tap for en aktør ikke lar seg fastslå før etter at en fastsatt søksmålsfrist er ute. Det må derfor – slik rettstilstanden også var etter den tidligere bestemmelsen i tvistemålsloven – være adgang til å kreve oppreisning mot oversittelse av en slik frist.

Det følger av forvaltningsloven § 27, tredje ledd, tredje punktum at en part skal opplyses om fristen. Det følger videre av samme bestemmelse at unnlatt underretning innebærer at fristen ikke kan gjøres gjeldende ovenfor parten.

I denne sammenheng vil departementet også nevne forvaltningsloven § 27b, siste setning som sier at søksmål i alle tilfeller kan reises når det er gått seks måneder fra klage første gang ble frem satt, og det ikke skyldes forsømmelse eller forhold på klagers side at klageinstansens avgjørelse ikke foreligger.

Departementets vurdering var etter dette at det for noen typer avgjørelser på akvakulturlovens område et særlig behov for å kunne fastsette en søksmålsfrist, og for andre avgjørelser et alminnelig behov for slik adgang. Departementet konkluderte med at adgangen til å gi forskrift om søksmålsfrist bør være generell og legges til departementet i loven.

#### 6.4.3 Høringsinstansenes syn

*Fiskeridirektoratet* påpeker at ordlyden i lovforslaget skiller seg fra høringsnotatet, se punkt 5.4.3,

og direktoratet har i sitt høringsinnspill forholdt seg til ordlyden i lovutkastet.

Fiskeridirektoratet mener at det er bare klageinstansen som skal kunne sette frist for søksmål. Førsteinstansen kan allerede fastsette at klageretten skal være uttømmende benyttet før parten ev. skal kunne gå til søksmål, jf. fvl. § 27b. Forslagets siste setning er derfor overflødig og ødeleggende for bestemmelsen. Fiskeridirektoratet foreslår at ”departement” byttes ut med ”klageorganet etter loven”, jf. § 33a første punktum. Det påpekes at søksmål ikke kan ”rette seg mot et vedtak” men mot staten og om gyldigheten av vedtak eller krav om erstatning som følge av vedtak. Fiskeridirektoratet foreslår derfor at ordlyden endres:

”Klageorganet etter denne loven kan bestemme at søksmål om gyldigheten av et vedtak eller krav om erstatning som følge av vedtaket må reises innen 6 måneder fra det tidspunkt vedtak med melding om fristfastsettelse kom fram til parten. Det kan gis oppreisning mot oversittelse av fristen.”

#### 6.4.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med *Fiskeridirektoratet* i at det er klageorganet som eventuelt skal fastsette søksmålsfristen, og at førsteinstansen bør forholde seg til forvaltningsloven § 27 b, hvorefter det kan stilles krav om at klageretten skal være uttømt før det tas ut søksmål mot Staten. Departementet er videre enig med direktoratet i at ordlyden er noe upresis, og vi mener det også vil være hensiktsmessig å benytte samme ordlyd som forvaltningsloven § 27 b.

Departementet ser det som hensiktsmessig at det i forskrift gis nærmere redegjørelse for hvilke saker det bør kunne stilles søksmålsfrist til. *Fiskeridirektorats* forslag om at klageinstansen får direkte hjemmel i loven til å sette søksmålsfrist, får derfor ikke tilslutning av departementet.

I tvisteloven §§ 16-12 til 16-14 er det inntatt regler om vilkår, frister og behandling av begjæringer om oppfriskning. Departementet mener disse reglene bør gjelde også her.

Departementet tok i høringsbrevet ikke stilling til om søksmålsfristen også skulle gjelde overfor tredjemann, dvs. fysiske eller juridiske personer med rettslig interesse til å reise søksmål, jf. tvisteloven § 1-3. Ingen av høringsinstansene har kommentert spørsmålet. Departementet har i høringsbrevet, som i all hovedsak er gjengitt ovenfor i pkt. 6.4.2, gjort rede for de hen-

syn som gjør seg gjeldende. Etter departementets syn ville det være uheldig om tredje-parter ble avskåret fra å reise søksmål, fordi de har vært uvitende om forvaltningens vedtak, og at dette hensynet veier tyngre enn den forutsigbarhet en søksmålsfrist gir aktøren. Departementet har i vurderingen lagt vekt på at akvakultur er en virksomhet der aktøren er avhengig av en konsesjon fra myndighetene og at virksomheten som oftest drives på allmennhetens arealer, dvs. i sjø.

Forslaget i høringsbrevet blir med de endringer som er beskrevet ovenfor å videreføre.

#### 6.4.5 Forslag til bestemmelse

Departementet foreslår at det i akvakulturloven inntas en ny § 33a om søksmålsfrist som skal lyde:

##### § 33a Søksmålsfrist

*Departementet kan i forskrift bestemme at parten må reise søksmål om gyldigheten av forvaltningsvedtak med hjemmel i denne lov eller krav om erstatning som følge av vedtaket, innen seks måneder fra det tidspunkt da melding om endelig vedtak kom fram til vedkommende part. Det kan gis oppfriskning for oversittelse av fristen etter reglene i tvisteloven §§ 16-12 til 16-14.*

## 7 Endring i akvakulturloven §§ 7 og 34 om fordeling og avgrensning produksjonskapasiteten innen lakse- og ørretoppdrett

### 7.1 Gjeldende rett

Den som skal drive havbruksvirksomhet i Norge må ha tillatelse (konsesjon) tildelt med hjemmel i akvakulturloven. I *forskrift 22. desember 2004 nr. 1800 om kontroll med eiermessige endringer i selskap m.v. som innehar tillatelse til oppdrett av matfisk til laks og ørret i sjø (eierkontrollforskriften)* er det fastsatt at det ikke er tillatt å kontrollere mer enn 25 % av tillatelsesbiomassen (produksjonskapasiteten) i Norge. Erverv som fører til kontroll med mer enn 15 % av tillatelsesbiomassen må ha tillatelse fra Fiskeri- og kystdepartementet. Per i dag er det bare ett selskap som har søkt og fått tillatelse til å eie mer enn 15 % av tillatelsesbiomassen.

I akvakulturloven § 34 er det slått fast at *"[f]orskrift 22. desember 2004 nr. 1800 om kontroll med eiermessige endringer i selskaper m.v. som innehar tillatelse til oppdrett av matfisk av laks og ørret i sjø, videreføres, selv om hjemmelsgrunnlaget i lov 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. oppheves."*

Formuleringen innebærer at eierkontrollforskriften ikke kan endres eller oppheves uten at Stortinget vedtar en endring.

### 7.2 Høringsforslaget

I juli 2012 mottok Fiskeri- og kystdepartementet åpningsbrev fra ESA som mener at eierkontrollforskriften er innrettet i strid med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Staten har opprettholdt sitt prinsipielle syn på havbruk i forhold til EØS-avtalen, og har i løpet av høsten 2012 hatt dialog med ESA.

Regjeringen konkuderte likevel med at det er ønskelig å ta initiativ til å endre regelverket, og i den forbindelse styrke verdiskapingen i distriktene ved å stille klarere krav til selskapene. Fiskeri- og kystdepartementet viste i høringsbrevet til at en slik endring krever endringer i akvakul-

turloven, og foreslo derfor i høringsbrevet at departementet gis hjemmel til å fastsette nærmere regler om vilkår for kontroll med fordeling av produksjonskapasiteten i havbruksnæringen i et nytt tredje ledd i § 7, og at § 34 i akvakulturloven oppheves. Det gjeldende tredje leddet i § 7 vil bli nytt fjerde ledd.

Det ble foreslått at akvakulturloven § 7 tredje ledd skal lyde slik:

*"Departementet kan i forskrift bestemme hvor stor andel av produksjonskapasiteten et foretak kan kontrollere, herunder hvilke vilkår som skal gjelde for kontroll med en gitt andel mv."*

Mens § 7 første ledd gir hjemmel til å regulere produksjonskapasitet i havbruksnæringen generelt, gir departementets lovendringsforslag hjemmel til å fordele eller avgrense hvor stor andel av produksjonskapasiteten foretak kan kontrollere. Forslaget gir også departementet kompetanse til å sette kriterier og vilkår som må oppfylles for at oppdrettsselskaper skal kunne erverve en viss andel av den totale produksjonskapasiteten i Norge, for eksempel lokalt, regions- eller fylkesvis eller på nasjonalt nivå.

Det er nødvendig å stille klare og forutsigbare krav til lakseoppdrettsnæringen som bidrar til å ivareta distriktspolitiske og fordelingsmessige hensyn. Det er også viktig at havbruksbedriftenes behov ivaretas, og at det stilles realistiske krav til næringen. De nevnte hensynene er ikke tilstrekkelig belyst i den gjeldende eierkontrollforskriften. Det er derfor nødvendig å endre hjemmelsgrunnlaget til forskriften, slik at hensynene gjennom en senere forskriftsendring kan ivaretas i større grad.

Departementet ga uttrykk for at det tas sikte på å utforme nye bestemmelser i forskrift som regulerer hvor stor andel av produksjonskapasiteten i lakseoppdrettsnæringen et foretak kan kontrollere. Det er ønskelig å utforme klare og forutsigbare kriterier og vilkår med utgangspunkt i ele-

menter som minste bearbeidingsgrad i et kystdistrikt, krav til FoU og trainee- og lærlingplasser. Det legges opp til at kravene vil kunne bli progresstivt strengere ut fra hvor stor andel av tillatelsesbiomassen et foretak kontrollerer.

I høringsbrevet viste departementet også til at det legges opp til at det vil kunne bli stilt krav til spredning av foretakets aktivitet; for eksempel at selskapet må ha minst ett større aktivitetssenter i hver akvakulturregion foretaket har akvakulturvirksomhet.

Det vil bli foretatt en nærmere redegjørelse for, og vurdering av, de nevnte elementene i et eget høringsbrev med forslag til forskrift, som eventuelt kan bli sendt på høring i løpet av første halvår 2013. Departementet viste for øvrig til skisse med mulige kriterier som ble presentert i pressemelding 12. november 2012, og som er tilgjengelig på departementets nettsider.

### 7.3 Høringsinstansenes syn

*Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Miljøverndepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Utenriksdepartementet, Fiskeridirektoratet og Norges Fiskarlag* hadde ingen merknader til endringsforslaget.

*Landsforeningen (LO)* støtter formålet med lovendringsforslaget om å legge til rette for endring av reglene om eierkontroll i lakseoppdrettsnæringen ved at det stilles klare og forutsigbare krav til større virksomheter.

*Møre og Romsdal fylkeskommune* støtter også forslaget. Fylkeskommunen viser til at forslaget er et viktig virkemiddel for at næringen kan utvikle seg på en bærekraftig og konkurransedyktig måte, samt å sikre at vertskommunene får "rettmessig kompensasjon for bruk av areal og miljø". I tillegg mener fylkeskommunen at forslaget vil kunne "bidra til nødvendig lokalpolitisk aksept i forbindelse med nye lokaliteter som trengs bl.a. for å nå nasjonale mål om økt biomasse".

*Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL)* påpeker at formålet med å legge til rette for endring av reglene om eierkontroll i lakseoppdrettsnæringen ved at det stilles klare og forutsigbare krav til større virksomheter i lakseoppdrettsnæringen må ivaretas i den videre oppfølgingen av saken. FHL mener at lovendringsforslaget er en konsekvens av ESAs konklusjon i sak om eierkontroll mot Norge. Organisasjonen tar forslaget om lovendring til etterretning, men avventer å kommentere ev. nye krav om bearbeidingsgrad, FoU-

innsats m.m. til dette fremmes i et nytt forskriftsforslag.

*Norske sjømatbedrifters landsforening (NSL)* er skeptisk til den signaliserte lovendringen, men organisasjonen er imidlertid positiv til at det kan fastsettes i forskrift hvor stor andel av produksjonskapasiteten et foretak kan kontrollere.

*Troms fylkeskommune* er skeptisk til den endring av reglene om eierkontroll i lakseoppdrettsnæringen som foreslås. Samtidig vurderes det likevel som positivt at man gjennom klare og forutsigbare krav til aktuelle selskap vil forsøke å bidra til å ivareta distriktspolitiske og fordelingsmessige hensyn.

*Finnmark, Nordland og Sogn og Fjordane fylkeskommune* er kritiske, og går mot endringsforslaget.

*Sogn og Fjordane fylkeskommune* viser til at lokalt eierskap og mangfold er viktig for vekst i næringen, og fylkeskommunen frykter at en endring i eierstrukturen i havbruksnæringen kan slå negativt ut for bedriftene og kommunene i fylket.

*Finmark og Nordland fylkeskommune* mener at det gjeldende regelverket om eierkontroll i havbruksnæringen bør opprettholdes, og ønsker dessuten at det skal være opp til Stortinget å bestemme "hvordan eierkontrollen i havbruksnæringen skal forvaltes".

*Salmon Group AS* er betenkt med hensyn til den videre utviklingen i havbruksnæringen, bl.a. når det gjelder eventuelle endringer i regler om fordeling og avgrensning av produksjonskapasitet.

### 7.4 Departementets vurdering

Fiskeri- og kystdepartementets endringsforslag gjelder kun endring av hjemmelsgrunnlaget til eierkontrollforskriften, hvor *kompetansen* til å fastsette regler i forskrift om hvor stor andel av tillatelsesbiomassen i havbruksnæringen et foretak kan kontrollere legges til departementet. Forslaget innebærer dermed ingen materielle endringer av de *gjeldende* reglene i dagens forskrift.

De fleste høringsinstansene har ikke hatt merknader til endringsforslaget. To av høringsinstansene, fylkeskommune i henholdvis Finnmark og Nordland, mener at myndigheten til å fastsette et tak for hvor stor andel av produksjonskapasiteten et foretak kan eie bør ligge hos Stortinget. Etter departementets oppfatning er det lite hensiktsmessig at Stortinget skal fastsette detaljerte regler for fordeling og kontroll med produksjonskapasiteten i norsk laks-ørret og regnbu-

rørreproduksjon. Stortinget vil imidlertid gjennom lovforslaget ta stilling til om det skal fastsettes slike regler og hvorvidt kompetansen til å fastsette slike regler bør ligge hos departementet.

Flere høringsinstanser stiller seg kritiske til de varslede endringene i *eierkontrollforskriften*, og har rettet innspillene sine mot dette. Som det fremgår i punkt 4 ovenfor, om departementets høringsforslag, vil endringer i forskriften eventuelt bli nærmere redegjort for og vurdert i et eget høringsbrev.

Fiskeri- og kystdepartementet opprettholder sitt forslag uendret, og vi viser til departementets redegjørelse og vurderinger i høringsbrevet, som er inntatt i punkt 7.2.

## 7.5 Forslag til bestemmelse

---

Departementet foreslår:

Nytt § 7 tredje ledd skal lyde:

*Departementet kan i forskrift bestemme hvor stor andel av produksjonskapasiteten et foretak kan kontrollere, herunder hvilke vilkår som skal gjelde for kontroll med en gitt andel mv.*

Nåværende § 7 tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

§ 34 oppheves.

## 8 Økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget

### 8.1 Innledning

Fiskeri- og kystdepartementet foreslår en rekke endringer i akvakulturloven, som følge av etterkontroll med loven. En del av endringene innebærer en skjerping av gjeldende regler, mens andre endringer innfører nye bestemmelser. I sum vil endringene få konsekvenser ved forvaltningen av og tilsynet med akvakulturnæringen. Endringene vil også medføre økonomiske konsekvenser for næringen eller inngrep i den private rettssfære. Konsekvensene vil bli nærmere redegjort for nedenfor.

### 8.2 Endringer i akvakulturloven kapittel III: Miljøhensyn.

Departementet foreslår endringer i akvakulturlovens miljønorm i § 10. Endringene innebærer en presisering og utvidelse (merking av akvatiske organismer) av den gjeldende normen, men dette vil ikke påføre forvaltningen økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning. Presiseringene i miljønormen synliggjør en plikt for næringsdrivende til å drive arbeid som forebygger mot skade på miljøet. Dette har allerede og vil også i fremtiden medføre praktiske og økonomiske konsekvenser for akvakulturnæringen. Kostnadene og de praktiske konsekvensene vil bero på hvilke muligheter og teknologiske innretninger som er tilgjengelig på et gitt tidspunkt, og lar seg derfor vanskelig stadfeste. De samfunnsmessige fordelene ved at plikten til forebyggende

arbeid presiseres og gjøres tydeligere anses imidlertid, som tidligere, å veie opp for både forvaltningen og det privates ulemper og økonomiske kostnader.

Departementet foreslår også endringer i §§ 11, 12 og 13, samt innføring av en ny bestemmelse i § 13a om fellesansvar for rømte akvakulturorganismer. Forslaget om et felles ansvar for "plikten til å fjerne organismer som har rømt eller på annen måte har spredt seg" fra en akvakulturlokaltet vil innebære kostnader for akvakulturnæringen. Kostnadene forbundet med et slikt fellesansvar er etter departementets skjønns likevel nødvendige (og naturlige), blant annet av hensynet til naturmangfoldet og de konsekvenser akvakulturvirksomheter har på miljøet i sjø og elver.

Havforskningsinstituttet har i rapporten Prioriterte strakstiltak for sikring av ville bestander av laksefisk i Hardangerfjordbassenget i påvente av langsiktige forvaltningstiltak (rapport 10-2010), anslått kostnader med å drive utfisking i enkeltvassdrag. Kostnadene vil variere stort avhengig av metode og intensitet på utfiskingen. Utsetting av fiskesperrer har en investeringskostnad på ca. 1,5 millioner kroner. I tillegg vil driftskostnader på ca. 700 000 kroner påløpe årlig. Uttak og fjerning av fisk med dykkerteam vil anslagsvis koste 20-50 000 kroner årlig.

Kostnadene for havbruksnæringen vil altså i stor grad være avhengig av hvilket nivå myndighetene pålegger. Dersom det for eksempel legges opp til at det skal drives utfisking i de 50 mest aktuelle vassdragene kan et kostnadsbilde se slik ut:

Tabell 8.1

Tiltak	Kostnad år 1	Kostnad år 2
Utsetting av feller til 1,5 mill. kroner stk. + årlig driftskostnad på 720 000 kroner i 10 vassdrag	20 mill. kr	7,2 mill. kr.
Uttak ved hjelp av dykkere i 40 vassdrag á 35 000	1,4 mill. kr	1,4 mill. kr.
Samlet kostnad	21,4 mill. kr.	8,6 mill. kr
Samlet kostnad per kg produsert fisk	2,14 øre	0,86 øre

Når det gjelder administrasjon av sammenslutningen, vil dette være avhengig av organisering, men kostnadene vil neppe overstige 1-2 millioner kroner.

Forslaget vil også innebære kostnader for forvaltningen, blant annet med å administrere, treffe vedtak om hvilke elver det skal drives utfiske i og drive tilsyn med bestemmelsen. Disse kostnadene vil bli dekket innenfor eksisterende budsjettammer.

I tillegg til kostnadene med utfisking, kan det også være naturlig at næringen betaler for nødvendig miljøovervåking av rømt fisk, jf. forslaget til endring av § 11. Kostnadene til slik overvåking vil beløpe seg til 30-35 millioner kroner, eller 3,5 øre per kg fisk produsert.

Samlet vil tiltak i forbindelse med utfisking og miljøovervåking innebære en økt produksjonskostnad per kg fisk (ut fra dagens produksjonstall) på ca. 5,6 øre, senere redusert til 4,36 øre når investeringskostnadene til fiskefeller faller bort.

Etter departementets oppfatning er disse kostnadene så marginale at de i liten grad vil påvirke næringens konkurransevne. Samtidig er tiltakene/investeringene som kreves egnet til å bidra til å avdempe effektene av rømming og styrke vilkårens evne til overlevelse.

Departementet presiserer at tallene ovenfor kun er et grovt anslag, og at kostnadene kan bli større eller mindre for næringen. Men selv om kostnadene som er anslått ovenfor dobles, vil de likevel være såpass marginale at de neppe vil svekke næringens konkurransevne.

Et nærliggende spørsmål ved opprettelse av en sammenslutning som beskrevet ovenfor, er hvilke skatteforpliktelser som vil oppstå. Departementet tar sikte at poolen skal være skattefri, og dette hensynet må ivaretas ved organiseringen av sammenslutningen.

Øvrige kostnader, f.eks. med merking, bruk av steril fisk mv., vil bli vurdert i forbindelse med utarbeidelse av eventuelle forskrifter.

### 8.3 Endringer i akvakulturloven kapittel VII: Reaksjoner ved overtredelse

---

Lovendringsforslagene i kapittel VII om sanksjoner, reaksjoner og straff vil innebære enkelte administrative konsekvenser for Fiskeridirektoratet. Lovforslaget inneholder for det første en ny hjemmel til å inndra ulovlig utbytte, se pkt. 5.5. I tillegg er det gjort viktige endringer i overtredelsesgebyrbestemmelsen og enkelte endringer i de

andre bestemmelsene. Alle disse endringene innebærer administrative konsekvenser for Fiskeridirektoratet. Veiledninger og instruksjoner må vurderes på nytt og oppdateres i samsvar med det foreslåtte regelverket. I tillegg vil det trolig være behov for kompetansehevende tiltak som kurs eller lignende for tjenestemennene som skal praktisere reglene.

Etter departementets oppfatning er det flere sider ved forslaget som bidrar til å klargjøre rettsstillingen sammenlignet med dagens regler. Blant annet er vurderingstemaene i overtredelsesgebyr- og straffebestemmelsene klargjort. Flere prosessuelle spørsmål er også klargjort. Det kan innebære mindre tvil om bestemmelsens innhold og med det at mindre ressurser brukes til rettsavklaring. I så fall vil det innebære innsparinger både for akvakulturnæringen og forvaltningen. Det er også trolig at forslaget vil klargjøre arbeidsdelingen mellom politi/påtalemyndighet og forvaltning, som igjen kan føre til sparte kostnader.

Etter departementets oppfatning kan klarere reaksjons- og sanksjonsregler samt hjemmelen til å inndra ulovlig utbytte, føre til en mer effektiv håndhevelse av akvakulturlovens bestemmelser. Det vil i så fall føre til at miljøet og andre samfunnsinteresser vernet av bestemmelsene, blir bedre ivaretatt.

### 8.4 Tiltak for å styrke tilsynsvirkningen mv.

---

Departementets forslag til endringer i § 2 er en presisering av gjeldende rett, og vil derfor ikke innebære økonomiske eller administrative konsekvenser, ei heller andre praktiske konsekvenser. Rettstilstanden blir imidlertid klarere for næringsutøverne som loven retter seg mot.

Endringsforslaget i § 24 er en forskriftshjemmel, som gir kompetanse til å stille krav til at utstyr og programvare skal oppfylle visse funksjonskrav, og at det skal kunne settes krav til at innrapportering skjer elektronisk. Krav til at utstyr og programvare skal oppfylle visse funksjonskrav vil bidra til effektivisering, ved at myndighetene enklere vil kunne samle inn, sammenstille og anvende data som rapporteres inn i tilsyns- og kontrolløyemed. Næringen vil også oppleve at innrapporteringen blir både enklere og raske.

De fleste aktørene innen akvakulturnæringen, og da særlig innenfor lakseoppdrettsnæringen, benytter i dag avanserte produksjonsstyringsprogrammer og elektronisk innrapportering. For de

som ikke benytter slike verktøy, må det påregnes at det vil påløpe kostnader ved installasjon av nytt utstyr til elektronisk databehandling og innsending (for eksempel internett, programvare, produksjonsstyringsverktøy m.m.).

Fiskeridirektoratet har i dag gode rutiner for å motta og behandle elektronisk informasjon. Det er likevel sannsynlig at det vil påløpe noen kostnader ved mottak, behandling og analysing av opplysningene. Kostnadene forutsettes dekket innenfor Fiskeridirektoratets tildelte midler.

De økonomiske og administrative konsekvensene vil kunne variere ut fra hvilke bestemmelser som foreslås med hjemmel i bestemmelsen. En nærmere kartlegging av disse vil imidlertid skje i tilknytning til høring av konkrete forskriftsforslag. Etter departementets skjønn vil gevinsten av forslaget, som effektivisering av rapportering og behandling av slik informasjon, oppveie ulempene og kostnadene ved innføring av kravet. Vi viser også til at de fleste offentlige organer i dag krever elektronisk innrapportering av opplysninger.

Departementet foreslår videre at det innføres en bestemmelse som gir akvakulturmyndighetene hjemmel til å gi eller motta opplysninger fra andre forvaltningsorganer eller påtalemyndigheten, uten hinder for taushetsplikten i forvaltningsloven § 13. Utveksling av opplysninger vil kunne bidra til forbedrede risikoanalyser for Fiskeridirektoratet og andre organer. Dette vil igjen kunne bidra til at forvaltningens ressurser utnyttes mer effektivt, ved at tilsyn og kontroll med større treffsikkerhet rettes mot aktører som ikke driver i henhold til akvakulturregelverket.

Lovforslaget vil ikke direkte påføre private rettssubjekter økonomiske eller praktiske konsekvenser, men indirekte kan bestemmelsen medføre at overtredere vil bli forfulgt strafferettslig eller administrativt, dersom det som følge av utveksling av opplysninger konstateres brudd på akvakulturloven eller bestemmelser i medhold av denne.

Bestemmelsen er også et inngrep i den private rettssfære. Ulempene utvekslingsbestemmelsen medfører, oppveies likevel etter departementets skjønn av at det legges bedre til rette for risikobasert tilsyn og kontroll. Dette vil også kunne medføre at aktører som driver i samsvar med regelverket i mindre grad vil bli berørt av tilsyn og kontroll. Tilsyn og kontroller kan beslaglegge ressurser hos tilsynsorganet og den det føres tilsyn med. Et mer effektivt og målrettet tilsyn vil dermed i det lange løp være ressursbesparende for næringen og myndighetene.

Bestemmelsen kan videre berøre rettsikkerhets- og personvern hensyn. Etter departementets vurdering må likevel opplysninger som i alle tilfeller er samlet inn av en tilsynsmyndighet også kunne brukes til andre samfunnsnyttige formål, slik som for eksempel til avdekking av miljøkriminalitet. Videre er det i denne sammenheng verd å merke seg at muligheten til å utveksle opplysninger mellom myndigheter allerede eksisterer hos en rekke av de øvrige kontroll- og tilsynsmyndigheter som fører tilsyn med akvakulturnæringen.

Departementet foreslår at det bør innføres hjemmel til å fastsette søksmålsfrist i forskrift, jf. utkastet § 33a. Muligheten for å fastsette en bestemt søksmålsfrist vil kunne bidra til større forutsigbarhet og dessuten være prosessbesparende. For næringen kan adgangen til å fastsette søksmålsfrist ha positive effekter for næringsutøverne, fordi de med større trygghet kan innrette seg etter de avgjørelser som er fattet av forvaltningen. På den andre siden kan næringen oppleve at det ikke kan fremmes søksmål etter at fristen har løpt ut selv om øvrige vilkår for å fremme søksmål er tilstede.

For myndighetene kan en søksmålsfrist i enkelte tilfelle, for eksempel ved tildelingsrunder av akvakulturtillatelse, være nyttig som ressursplanleggingsverktøy. Bestemmelsen som foreslås er som nevnt en forskriftshjemmel. Departementet gjør oppmerksom på at de konkrete konsekvensene ved forslaget vil måtte utredes nærmere ved fastsettelse av en bestemt søksmålsfrist i forskrift.

## **8.5 Endring i akvakulturloven §§ 7 og 34 om fordeling og avgrensning av produksjonskapasiteten innen lakse- og ørretoppdrett**

Forslaget til endring i §§ 7 og 34, som overfører kompetansen til å fastsette endringer i eierkontrollforskriften eller nye bestemmelser om fordeling og avgrensning av tillatelsesbiomassen i lakse- og ørretoppdrettsnæringen, vil ikke påføre havbruksnæringen eller forvaltningen økte kostnader eller administrative byrder.

Endringsforslaget bereder grunnen for endringer i den gjeldende forskriften, slik at det kan stilles krav til næringen som ivaretar regionale hensyn som sysselsetting, bosetting og verdiskaping, samt en rettferdig fordeling av fordelene av å bruke fellesskapets arealer til akvakultur. Slike krav vil også kunne påføre havbruksnæringen og forvaltningen økte kostnader og administrative byrder. Dette vil det imidlertid bli redegjort for i forbin-



delse med høringen av et eventuelt forskriftsfor-  
slag.

Endringen av hjemmelsgrunnlaget til forskrif-  
ten vil dermed legge til rette for at hovedformålet i  
akvakulturloven § 1, om å ”fremme akvakulturnæ-

*ringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor  
rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til  
verdiskaping på kysten*”, i større grad vil kunne iva-  
retas på sikt.

## 9 Merknader til de enkelte bestemmelsene

### *Til § 2 Saklig virkeområde*

Det klare typetilfellet som bestemmelsen er ment å omfatte, er anlegg eller installasjoner som er lagt ut på en lokalitet, men hvor det enda ikke er satt ut akvatiske organismer.

I enkelte tilfeller vil likevel ikke installasjoner og anlegg som er ment for akvakultur være omfattet av akvakulturloven. Typiske eksempler på dette vil kunne være anlegg ment for akvakultur som eksempelvis lagres på land eller som er under biltransport til en akvakulturvirksomhet. I grensetilfeller vil det ved vurderingen av om anlegget eller installasjonen er omfattet av akvakulturloven være sentralt å se hen til om anlegget eller installasjonen berører de hensyn som loven skal ivareta slik som eksempelvis miljø- og arealhensyn. Det må også ses hen til om anlegget eller installasjonen i liten grad påvirker disse hensynene, eller at miljø- og arealhensyn er ivaretatt gjennom annet regelverk.

### *Til § 7 tredje ledd*

Bestemmelsen gir departementet hjemmel til å fordele eller avgrense hvor stor andel av produksjonskapasiteten foretak kan kontrollere. Bestemmelsen gir også departementet kompetanse til å sette kriterier og vilkår som må oppfylles for at foretak skal kunne erverve en viss andel av den totale produksjonskapasiteten i Norge, for eksempel lokalt, regions- eller fylkesvis eller på nasjonalt nivå.

### *Til § 10 fjerde ledd*

Det er i fjerde ledd inntatt en passus om at departementet i enkeltvedtak eller forskrift kan gi nærmere bestemmelser for å sikre miljømessig forsvarlig akvakultur, herunder "*krav til forebyggende tiltak*" ... Passussen er tatt inn for å tydeliggjøre innholdet i akvakulturlovens miljønorm, som fremgår av første ledd. Å drive forebyggende tiltak for å hindre skade på miljøet er en selvstendig plikt, og gjeldende forskriftsverk inneholder en rekke bestemmelser om dette. I dette ligger det

også at driften av et akvakulturanlegg kan være i strid med kravet til å drive miljømessig forsvarlig, selv om effekten av driften ikke medfører skade på miljøet. Hvorvidt driften er uforsvarlig vil måtte være gjenstand for en konkret vurdering i det enkelte tilfelle. Drift som medfører uakseptabel risiko for skade på sentrale miljømål vil klart ikke være i tråd med § 10 første ledd. Hva som er akseptabel risiko vil måtte vurderes ut fra blant annet gjeldende kunnskapsgrunnlag og teknologisk utvikling. I vurderingen vil det også være relevant å se hen til lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold kap. II om alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk.

Videre fremgår det av fjerde ledd at departementet i enkeltvedtak eller forskrift kan stille krav til merking av akvatiske organismer. Hva som utgjør akvatiske organismer fremgår av akvakulturloven § 2, og bestemmelsen er nærmere redegjort for i Ot.prp. nr. 61 (2004-2005). Ved å bruke ordet "akvatiske organismer", vil det være mulig å innføre et slikt krav også for andre arter enn laks, som i dag er mest aktuelt. Uttrykket "merking" åpner for at departementet kan stille krav om både bruk av fysisk merking og genetiske metoder. Fysisk merking kan innebære både generell merking og individmerking i form av for eksempel tag. Et krav om merking vil først og fremst være aktuelt å innføre for all akvakultur med en eller flere arter, og slik at kravet gjelder for en større del eller alle aktørene som driver med denne eller disse artene. Grunnlaget for eventuelt å avgrense et krav om merking til eksempelvis bestemte regioner, vil i første rekke være biologiske forhold.

Departementet kan også gi enkeltvedtak eller forskrift om krav om bruk av akvatiske organismer som ikke kan formere seg. Hva som utgjør akvatiske organismer fremgår av akvakulturloven § 2, og bestemmelsen er nærmere redegjort for i Ot.prp. nr. 61 (2004-2005). Ved å bruke ordet "akvatiske organismer", vil det være mulig å innføre et slikt krav også for andre arter enn laks, som i dag er mest aktuelt. At organismene "ikke kan formere seg", betyr at organismene ikke skal kunne få levedyktig avkom.

Presiseringen om at departementet kan gi nærmere bestemmelser om bruk av fremmede organismer, fremfor ”forby utsetting av fremmede organismer” innebærer reelt ingen materiell endring i gjeldende rett. Det kan både være aktuelt å fastsette vilkår for bruk eller forbud mot bruk av fremmede organismer, basert på risikovurderinger.

#### *Til § 11 Miljøovervåking*

Endringene i første ledd innebærer at myndighetene nå kan kreve miljøundersøkelser i et videre omfang enn tidligere, ved at dette kan kreves innenfor lokalitetens influensområde. Med influensområde menes områder som påvirkes av utslipp, rømming m.v. fra akvakulturvirksomheten. Bestemmelsen bygger på samme prinsipp som naturmangfoldloven § 11, der det legges til grunn at kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver. Det følger av Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) om lov om forvaltning av naturens mangfold s. 382 at ”Kostnader for å hindre eller begrense skade kan også være kostnader ved overvåking av miljøtilstanden der en tillatt virksomhet finner sted og som den kan ha effekt på.”

I andre ledd blir det presisert at miljøundersøkelser etter § 11 også kan omfatte undersøkelser for å klarlegge om og hvordan akvakulturvirksomheten forårsaker, har forårsaket eller kan forårsake påvirkning på miljøet i et bredere nedslagsområde. Dersom den geografiske utstrekningen av miljøpåvirkningen er klarlagt, innebærer imidlertid første ledd at forvaltningen ikke kan be akvakulturvirksomheten gjennomføre undersøkelser utenfor influensområdet. Fiskeri- og kystdepartementet presiserer at havbruksnæringens kostnader må stå i forhold til de miljømessige konsekvensene av deres aktivitet. Miljøpåvirkning i form av rømt oppdrettsfisk vil i mange tilfelle måtte sees på som et særtilfelle, da denne kan vandre langt fra det aktuelle anlegget der rømmingen har skjedd. Det kan i et slikt tilfelle være unaturlig å pålegge oppdretter å foreta undersøkelser selv, mens det kan være rimelig å la vedkommende ta del i kostnadene gjennom en avgift. Undersøkelser i denne sammenheng vil derfor også skje i regi av det offentlige, jf. tredje ledd.

I tredje ledd gis departementet en generell hjemmel til å kreve gebyr og avgift for overvåking i regi av det offentlige, men det vil kun være dekning for innkreving dersom overvåkingen har en klar sammenheng med akvakulturvirksomhet. Det innebærer at det kun er påvirkning som havbruksnæringen fører med seg som det kan tas

gebyr eller avgift for overvåking av. Fiskeri- og kystdepartementet presiserer at havbruksnæringens kostnader må stå i forhold til de miljømessige konsekvensene av deres aktivitet.

Innkrevning av gebyr og avgift vil særlig være aktuelt der overvåkingen er nødvendig for å sikre en forsvarlig forvaltning av næringen, eksempelvis for å overvåke innslaget av rømt oppdrettsfisk i et representativt utvalg lakseførende elver.

Skyldig gebyr og avgift er tvangsgrunnlag for utlegg.

#### *Til § 12 Krav til vare- og tjenesteprodusenter, innretninger, utstyr mv.*

Det nye første leddet i bestemmelsen gir vare- og tjenesteprodusenter en plikt til å opptre forsvarlig. Uttrykket ”vare- og tjenesteprodusenter” er ment å omfatte alle former for underleverandører til havbruksnæringen, og harmoniserer med begrepsbruken i akvakulturloven § 2 andre ledd. Der fremgår det at deler av loven også gjelder for ”vare- og tjenesteproduksjon”. I Ot. prp. nr. 61 (2004-2005) side 55 uttrykkes det at vare- og tjenesteproduksjon innebærer både produsenter og leverandører av ”utstyr og tjenester til næringen”. At plikten gjelder vare- og tjenesteprodusenter til akvakulturnæringen er presisert i lovteksten. Som det klart fremkommer er det ikke nødvendig at leverandøren leverer en fysisk vare for å være omfattet. Typiske vare- og tjenesteprodusenter er brønnbåtrederier, slakterier, utstyrsleverandører, verkstedstjenester, forbåter, produktsertifiseringsorganer mv.

Hva som er forsvarlig vil være avhenging av hvilke operasjoner vare- eller tjenesteprodusenten utfører. Driftsoperasjoner som innebærer høy risiko for uakseptable miljøkonsekvenser vil kreve høy aktsomhet, jf. også betraktningene rundt dette i punkt 5.3.2.2 og 5.3.4.

Av forslaget fremgår det at departementet i forskrift kan gi nærmere bestemmelser om aktiviteter utført av vare- og tjenesteprodusenter. Det vil være naturlig at forsvarlighetskravet presiseres nærmere gjennom forskrift. Eksempelvis vil det kunne være naturlig å gjøre gjeldende flere deler av akvakulturdriftsforskriften og forskrift om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen (IK-Akvakultur) for ulike vare- og tjenesteprodusenter. I tillegg til forskriftsverket under § 12, vil akvakulturloven § 10 og tilhørende forskriftsverk gi betydelig veiledning for aktørene i hva som ligger i forsvarlig utførelse av tjenester.

Hvem ansvaret gjelder for vil i stor grad fremkomme av forskriftsverket. Vare- og tjenestepro-

ducerser som utfører aktiviteter som er egnet til å ha innvirkning miljøet under utføring av sine aktiviteter, vil omfattes. For eksempel er det behov for å kunne pålegge slakterier et ansvar i forbindelse med ilandføring av fisk direkte fra brønnbåt. Tjenesteprodusenter som ved sine aktiviteter overfor havbruksnæringen ikke innvirker på de miljøhensyn akvakulturloven skal ivareta vil naturligvis ikke bli omfattet.

Mens første ledd i § 12 retter seg mot vare- og tjenesteprodusenter, vil andre ledd (tidligere første ledd) rette seg både mot vare- og tjenesteprodusenter og havbruksnæringen. Leddene skiller seg fra hverandre ved at det i andre ledd ikke er inntatt et forsvarlighetskrav. Når det gjelder miljøhensyn, er dette ivaretatt gjennom miljønormen i § 10.

#### *Til § 13a Fellesansvar for fjerning av rømte organismer*

Første ledd slår fast at alle innehavere av akvakulturtillatelse plikter å være medlem i en sammenslutning, etter mønster fra naturskadeforsikringsloven. Hvem som er innehaver av tillatelse følger av akvakulturregisteret, jf. akvakulturloven §§ 4 og 18. Det er departementet som oppretter sammenslutningen. Av samme ledd fremkommer plikten til å betale avgift til sammenslutningen. Avgiften skal dekke kostnadene som følger andre ledd og kostnader til administrering av sammenslutningen.

Annet ledd slår fast at sammenslutningen skal dekke utgifter for *”å fjerne organismer som har rømt eller på annen uønsket måte har spredt seg fra en lokalitet for akvakultur”*. Bestemmelsen omfatter akvakultur av alle arter, som på uønsket måte har spredt seg, og departementet har derfor med hensikt valgt å bruke uttrykket *”organismer”*. Lovbestemmelsen er dermed ikke begrenset til kun å gjelde laksefisk, som nå er det mest aktuelle. På den måten er loven fleksibel og kan tilpasses fremtidens utfordringer. I forskrift vil det likevel være naturlig å avgrense ansvaret på artsnivå, eksempelvis atlantisk laks og regnbueørret.

Hva som anses som *”uønsket”* spredning etter første ledd vil kunne endres over tid i takt med økende kunnskap og teknologisk utvikling. Vurderingen av hva som er uønsket vil bero på et bredt faglig skjønn, som omfatter blant annet kunnskap om arten og det lokale økosystem. Metoden og omfanget av plikten for å fjerne den rømte eller spredte akvakulturorganismen vil måtte tilpasses den art som er kommet på avveier, og hvilke konsekvenser dette har. Akvakulturorganismer som sprer seg fra akvakulturanlegg

hvor produksjonen er basert på naturlig påslag av akvatiske organismer, vil normalt ikke omfattes av uttrykket *”uønsket spredning”*. Dette vil for eksempel kunne være tilfelle ved dyrking av blåskjell eller tang og tare.

Det økonomiske ansvaret for å fjerne akvakulturorganismer vil være aktuelt rett etter at det er oppdaget at organismer har rømt eller har spredt seg på annen måte. Det vil imidlertid også foreligge et økonomisk ansvar for å fjerne rømte eller spredte organismer i lengre tid etter at rømming eller spredning av organismene har skjedd. Dette vil særlig være aktuelt for rømt laksefisk som søker opp i vassdrag. Plikten vil dermed også blant annet omfatte et kontinuerlig utfiske av oppdrettslaks i laksevassdrag.

Etter annet ledd gjennomføres fellesansvaret ved at sammenslutningen skal dekke utgifter både det private og det offentlige har med fjerning av organismer. Dette innebærer at også elveeiere og andre kan få betalt for innsatsen de nedlegger for å fjerne for eksempel rømt oppdrettslaks, se likevel nedenfor om viktige begrensninger i dette ansvaret. Begrepene *”rømt eller på annen måte har spredt seg fra en lokalitet for akvakultur”* innebærer en utvidelse i tid og rom i forhold til § 13, men akutt gjenfangst ved en kjent rømmingshendelse skal altså fremdeles dekkes etter § 13, jf. annet ledd. Dersom ansvarsforholdene er ukjente, vil også slik gjenfangst likevel omfattes av sammenslutningens økonomiske ansvar. En vesentlig forskjell mellom § 13 og § 13a er den ansvarliges plikter. Etter § 13 plikter den ansvarlige å foreta gjenfangst innenfor de rammene som forskrifter i medhold av bestemmelsen foreskriver. Paragraf 13 har altså en handlingsplikt. Manglende gjennomføring av gjenfangstplikten kan bli gjenstand for reaksjoner og sanksjoner fra myndighetene, som tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og straff. Etter § 13a har verken havbruksnæringen i fellesskap eller den ansvarlige plikt til å gjennomføre faktiske tiltak, derimot har sammenslutningen (og i praksis havbruksnæringen) en betalingsforpliktelse for tiltak som blir gjennomført i regi av det offentlige eller det private – med de unntak og presiseringer som følger av forskrifter gitt i medhold av bestemmelsen.

Det følger av siste punktum i annet ledd at dersom det på et senere tidspunkt viser seg mulig å identifisere den ansvarlige, vil sammenslutningen kunne kreve regress hos denne. I fjerde ledd er departementet gitt hjemmel til i forskrift å gi nærmere bestemmelser om sammenslutningens virksomhet og organisering mv. Dette kan for eksempel være fordeling av ansvaret på art, geografisk

tilhørighet eller annen måte. Departementet vil også kunne bestemme når sammenslutningens virksomhet og ansvar skal tre i kraft.

Av tredje ledd følger det at havbruksnæringen har et solidaransvar for utgifter som sammenslutningen får.

Av fjerde ledd følger det at departementet i forskrift kan begrense ansvaret som følger av annet og tredje ledd. Det vil være naturlig å begrense omfanget av ansvaret til hva som er hensiktsmessig ut fra skadeomfang og risikoen den rømte organismen kan medføre. Nærmere om dette i punkt. Departementet kan også gjennom forskrift gi bestemmelser om unntak fra plikt til å delta og plikt til å betale avgift for deltakelse i sammenslutningen. Det vil for eksempel være naturlig at den som ikke er ansvarlig for rømmingshendelser, og også kan dokumentere dette, holdes fri for økonomisk ansvar. Dokumentasjonen kan for eksempel skje ved at oppdretter fremlegger bevis for at all oppdrettfisk i virksomheten er merket på en slik måte at rømt fisk kan spores tilbake til virksomhetens anlegg. Forskriftshjemmelen gir også adgang til å spesifisere når og hvordan årsavgift skal innbetales, men også nærmere bestemmelser om tilleggsbetaling. Tilleggsbetaling vil for eksempel være aktuelt der det er behov for å styrke sammenslutningens likviditet raskt på grunn av uforutsette høye utgifter.

Av siste ledd følger det at manglende innbetaling av deltakeravgift til sammenslutningen er tvangsgrunnlag for utlegg.

#### *Til § 20 fjerde ledd*

Endringen innebærer at staten også får panterett foran alle andre heftelser for krav om administrativ inndragning etter § 29 a.

#### *Til § 24 fjerde ledd*

Tillegget til § 24 gir departementet hjemmel til gjennom forskrift å gi bestemmelser om at den som driver aktiviteter som omfattes av denne lov, skal ha og bruke utstyr og programvare med bestemt funksjon for rapportering etter denne bestemmelsen. For eksempel kan det stilles krav om elektronisk rapportering.

Med funksjonskrav menes for eksempel programvare som utarbeider data i et spesifisert dataformat (typisk filformat), eller at produksjonsstyringsprogrammet skal ha visse funksjoner. Departementet mener det ikke bør være adgang til å sette krav til utstyr eller programvare av en bestemt type eller fra bestemt leverandør.

#### *Til § 25a Utteksling av opplysninger mellom myndigheter*

Bestemmelsen utvider adgangen som følger av unntakene i forvaltningsloven § 13b, slik at kontrollmyndighet, politi og påtalemyndighet uten hinder av taushetsplikt kan gi tilsyns- og tildelingsmyndighetene etter akvakulturloven opplysninger som er relevante i deres virksomhet, og motsatt.

Når det gjelder i hvilke konkrete tilfeller opplysninger om enkeltbedrifter bør utveksles, vil det være naturlig å utveksle opplysninger om virksomheter hvor det er avdekket uregelmessigheter, eller hvor det er en begrunnet mistanke om uregelmessigheter. Et utgangspunkt må være at kontrollopplysninger som står i naturlig sammenheng med akvakulturloven bør kunne utveksles. Informasjonen som utveksles kan likevel være innhentet med hjemmel i annet regelverk slik som i skatte- og tollregelverk eller matregelverk.

Bestemmelsen innebærer ikke en plikt for tilsyns- og kontrollmyndigheter, politi- og påtalemyndigheter eller tildelings- og tilsynsmyndighetene til å utveksle taushetsbelagte opplysninger. Bestemmelsen innebærer imidlertid en rett til å utveksle taushetsbelagte opplysninger som er relevante kontrollopplysninger. Det innebærer at de skal stå i naturlig sammenheng med akvakulturloven.

Siste ledd gir hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser i forskrift om utveksling av opplysninger etter bestemmelsen – eksempelvis hvilke opplysninger som skal utveksles og hvilke myndigheter som skal utveksle opplysninger med akvakulturmyndighetene. Siden bestemmelsen berører myndigheter som er underlagt andre departementer er det naturlig at myndigheten til å gi forskrift legges til Kongen.

#### *Til § 28 annet og tredje ledd om tvangsmulkt*

Dagens bestemmelse om tvangsmulkt videreføres med enkelte endringer i bestemmelsens *annet og tredje ledd*.

Tvangsmulkt er et vedtak som slår fast at dersom en ulovlig situasjon ikke opphører innen en fastsatt tid, vil det forfalle et pengekrav til det offentlige. Dersom den som vedtaket retter seg mot innretter seg etter vedtaket, vil lovovertrедelsen være uten konsekvenser.

Formålet med tvangsmulkt er altså ikke å straffe en begått overtredelse av lovgivningen, men å forhindre fremtidige eller fortsatte lovovertrедelser. Tvangsmulkten skaper et oppfyllelses-

press. Så lenge overtrederen har mulighet til å rette det ulovlige forholdet og tvangsmulkten reelt sett er fremoverskuende, faller tvangsmulkt utenfor straffebegrepet i Grunnloven § 96. Tvangsmulkt er heller ikke straff i EMKs forstand.

Tvangsmulkt kan fastsettes løpende med daglige, ukentlige eller månedlige forfall. Myndighetene kan også stanse tvangsmulkten dersom den løper uten at lovbruddet opphører og i stedet iverksette egne tiltak for å rette lovbruddet.

I henhold til forslaget *annet ledd* kan tvangsmulkt bare fastsettes og løpe så langt det er mulig å oppfylle eller etterleve pålegget som tvangsmulkten er knyttet til. Dersom oppfyllelse er umulig, og dette ikke skyldes den ansvarlige selv, vil tvangsmulkten reelt sett få preg av å være et overtredelsesgebyr. Tvangsmulkten kan dermed bare fastsettes eller løpe så lenge lovoverholdelse er mulig. Lovovertreder plikter imidlertid å gjøre det som er mulig for å oppfylle pålegget så snart vedkommende blir kjent med tvangsmulktvedtaket. At det viser seg umulig å overholde pålegget fordi tiltak ble satt i verk for sent, frir ikke fra tvangsmulktansvaret. For eksempel vil oppfyllelse av et pålegg som forutsetter bistand fra eksterne oppdragstakere typisk måtte planlegges og om mulig gjennomføres umiddelbart.

Igangsatt tvangsmulkt kan stanses. Forvaltningen kan også fryse tvangsmulkten inntil en eventuell hindring for lovoppfyllelse har bortfalt. Tvangsmulkten kan også frafalles eller ettergis i særlige tilfeller, jf. *tredje ledd*.

I *tredje ledd* er det fastsatt at tvangsmulkt pålagt et selskap i et konsern skal også kunne inndrives hos morselskap. Tvangsmulkt vil på denne måten bli et effektivt virkemiddel også når datterselskap mangler midler til å innfri mulkten.

Når det subsidiære ansvaret for morselskap inntreffer, vil bero på en konkret helhetsvurdering. Det er ikke meningen at et foretak må være insolvent for at mulkten kan inndrives hos morselskapet, og det er heller ikke slik at legalpantet i selskapets tillatelser må realiseres før morselskapets subsidiære ansvar inntreffer. Akvakultur tillatelser, og særlig tillatelser til laks, ørret og regnbueørret, kan oppnå høy verdi. Krav om tvangsmulkt for overtredelser som gjelder foretak med slike tillatelser vil som regel være langt lavere enn tillatelsens verdi. Det vil dermed kunne bli svært byrdefullt både for datterselskap og morselskap dersom det oppstilles et krav om at alle utveier må være forsøkt hos den ansvarlige for tvangsmulkten, før en kan gå på morselskapet. Bestemmelsen er

imidlertid ikke til hinder for at legalpant realiseres.

Som det følger av alminnelig rettspraksis, vil domstolene vil kunne prøve gyldigheten av vedtak om tvangsmulkt. Etter den alminnelige hovedregelen om domstolsprøving, vil domstolene imidlertid være avskåret fra å prøve forvaltningens opportunitetsskjønn, altså spørsmålet *om* det skal ilegges tvangsmulkt eller ikke, eller fastsettelsen av tvangsmulktens størrelse. Domstolene skal heller ikke kunne avsi dom for realitet.

#### *Til § 29a om administrativ inndragning*

Bestemmelsen gir hjemmel til å foreta administrativ inndragning av utbytte som er oppnådd ved overtredelse av bestemmelse gitt i eller i medhold av akvakulturloven.

Administrativ inndragning er – i likhet med tvangsmulkt – ikke en pønalt sanksjon. Formålet med inndragning er å rette opp i en ulovlig situasjon eller resultatet av en ulovlig handling. Administrativ inndragning vil være aktuelt ved flere overtredelser av akvakulturregelverket, men særlig ved biomasseovertredelse eller produksjon av fisk før det er gitt akvakultur tillatelse eller lokalitetsklarering. Administrativ inndragning er egnet for overtredelser som har ført til utbytte for virksomheten.

I *første ledd første punktum* fremgår det at det kan inndras "utbytte som er oppnådd gjennom overtredelse gitt i eller i medhold av loven". Utbyttet kan inndras på objektivt grunnlag – altså uten at det foreligger skyld. Inndragning kan følgelig også vedtas selv om overtredelsen er et hendelig uhell eller var uunngåelig på grunn av *force majeure*.

Fortjeneste som er oppnådd som følge av en ulovlighet bør ikke tilfalle den som overtrer loven. Det ville være å belønne ulovlighet. Årsaken til lovbruddet er ikke relevant, og formålet med inndragning er å utligne fordelene som er oppnådd ved lovovertrædelsen. Lovovertrederen skal i prinsippet verken sitte igjen med en økonomisk gevinst eller påføres et økonomisk tap.

Det er lovovertrederens netto utbytte som skal inndras, men departementet kan også bestemme at beløpet kan fastsettes skjønnsmessig (se siste ledd). Det er ikke nødvendig å bringe på det rene den *nøyaktige* fortjenesten, men beregningen bør i grove trekk gi uttrykk for den reelle situasjonen. For biomasseovertredelser, og så langt det passer for andre overtredelser, vil utgangspunktet for beregningen av fortjenesten være salgsprisen, med fradrag for gjennomsnittlige variable, margi-

nale kostnader, multiplisert med antall kilo fisk som utgjør overskridelsen. Med gjennomsnittlige variable, marginale kostnader legges Fiskeridirektoratets gjennomsnittsberegninger av kostnadene for fôr, forsikring, frakt og slakt til grunn. Det skal gis ikke fradrag for andre variable kostnader, som for eksempel innkjøp av smolt. I merknadene til bestemmelsen er dette begrunnet med at det per i dag ikke er antall fisk som reguleres, men *biomassen*. Andre faste kostnader, som lønns- og driftskostnader, forutsettes i alle tilfelle dekket ved produksjon av den lovlige biomassen og bør derfor ikke føre til fradrag i det ulovlige utbytte.

Fradragsberettigede poster bør dokumenteres. Departementet vil i forskrift fastsette nærmere regler om utmåling av utbytte og fradrag for utgifter.

I henhold til *første ledd annet punktum* skal inndragningsbeløpet foretas overfor ”den som utbyttet har tilfalt”. Hensynet bak bestemmelsen er at det ikke alltid er slik at utbyttet tilfaller lovovertrederen.

I bestemmelsens *tredje punktum* fremgår det videre at inndragning ikke kan skje dersom det ikke vil være klart rimelig. Dette innebærer at dersom forvaltningen etter en vurdering kommer til at det vil være særlig urimelig å foreta inndragning i det enkelte tilfelle, skal inndragning ikke skje. For eksempel vil dette kunne være aktuelt dersom det foreligger *force majeure*, overtredelsens art eller omfang er svært beskjedent, eller det er umulig å ta rede på hvor stor overtredelsen har vært eller inndragningsbeløpets størrelse. Bestemmelsen er ment som en sikkerhetsventil, og stadfester det overordnede prinsippet om at forvaltningens vedtak skal være rimelig og i tråd med alminnelig forvaltningsskikk.

Vi viser for øvrig til departementets forslag ovenfor, i punkt 5.5.

Det legges til grunn et krav om klar sannsynlighetsovervekt for spørsmålet om loven er overtrådt, altså *om* inndragning kan vedtas, mens det stilles krav om alminnelig sannsynlighetsovervekt ved den skjønsmessige fastsettelsen av utbyttets størrelse, jf. tilsvarende vurdering for strafferettslig inndragning etter straffeloven 2005 § 67, jf. Ot.prp. nr. 90 side 461.

I henhold til *annet ledd* hefter morselskapet subsidiært for foretaket som utbyttet fra overtredelsen har tilfalt og som har fått inndragningskravet. Ansvarer omfatter også neste ledd, altså morselskapets morselskap. Begrepene morselskap, datterselskap og konsern har samme betydning som i regnskapsloven § 1-3: ”morselskap utgjør sammen med et datterselskap eller datterselska-

per et konsern”. Bestemmelsen skal for øvrig forstås på samme måte som for § 28 tredje ledd.

Vedtaket om administrativ inndragning er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. *tredje ledd*. Videre fremgår det at inndragningsbeløpet skal tilfalle statskassen.

*Fjerde ledd* presiserer at domstolene skal kunne prøve alle sider av vedtak om administrativ inndragning, herunder forvaltningens oppportunitetsskjønn (det vil si vurderingen *om* det skal fattes vedtak om administrativ inndragning eller ikke) og fastsettelsen av inndragningsbeløpets størrelse. Det er også åpnet for at det skal kunne avsies dom for realitet, dersom domstolene finner det hensiktsmessig og nødvendig. Det vises her til vurderingene i punkt 5.3.2.8, 5.3.4.5, 5.5.2.7 og 5.5.4.

I *femte ledd* er det åpnet for at departementet kan fastsette nærmere regler om inndragning i forskrift, herunder utmåling av utbytte og fradrag for utgifter. Hjemmelen er vid, og omfatter også muligheten til å fastsette regler om standardisert og skjønsmessig inndragning.

#### Til § 30 om overtredelsesgebyr

Bestemmelsen hjemler ilegging av overtredelsesgebyr.

*Første ledd* angir vilkårene for å ilegge overtredelsesgebyr, og som det fremgår er det kun foretak som kan ilegges gebyr. Videre stilles det ikke krav om skyld. Det er sentralt at organiseringen av driften ikke skal være bestemmende for muligheten for å holde et foretak ansvarlig. Foretaket bør ha driftsrisikoen og ikke kunne fri seg fra ansvaret ved å la andre, ansatte eller eksterne oppdragstakere, utføre arbeid.

Arbeidsgiver- og organansvaret innebærer at foretaket er ansvarlig for alle lovovertridelser, med mindre overtredelsen skyldes et hendelig uhell eller *force majeure*. *Force majeure* sikter til uunngåelige hendelser – der forebyggende tiltak ikke kunne ha forhindre skaden. Kraftige stormer, svikt i underleveranser eller lignende er ikke *force majeure*. Dette er velkjente risikoer ved oppdrettsvirksomhet og må tas høyde for i planleggingen av driften med nødvendige forebyggende tiltak. Der det er tale om *kjente risikoer*, skal det svært mye til for at en lovovertreder skal høres med at det er tale om *force majeure*. Også lave risikoer for alvorlige ytre omstendigheter må det tas høyde for i forebyggende arbeid.

Hendelige uhell er hendelser som fremstår helt uventet ut fra beste erfaring og annen kunnskap på tidspunktet for lovbruddet. Terskelen for

at et lovbrudd skal vurderes å være et resultat av et hendelig uhell ligger svært høyt. Akvakulturnæringen er en næring der virksomhetens kompleksitet og risiko for ulovlige hendelser er stadig og høy. Dersom lovbrudd oppstår som en følge av kjente risikoer, vil foretaket alltid være ansvarlig. Det er bare der en ut fra beste praktiske erfaringsgrunnlag på gjerningstidspunktet ikke rimeligvis kunne regne med at noe slikt kunne skje, at det er nærliggende å karakterisere lovbruddet som et hendelig uhell.

Som det fremgår av første ledd, kan et foretak ilegges overtredelsesgebyr dersom "foretaket eller noen som har handlet på foretakets vegne overtrer loven eller forskrift gitt med medhold i loven". Det skal mye til for at en overtredelse begått av en ansatt i foretaket eller en kontraktspart – underleverandør – ikke skal være omfattet av formuleringen "handlet på foretakets vegne". Det er ikke tilstrekkelig at foretaket kan vise til at den ansatte har brutt en instruks eller at underleverandøren har brutt en kontrakt. Høyesterett har om den tilsvarende formuleringen i straffeloven § 48a uttalt i Rt. 2007 side 1684 avsnitt 22 at den ansatte har "brutt instruks på en måte som [virksomheten] ikke kunne forutsi" og om "handlemåten [må ha] et slikt klart illojalt preg at den [ansatte] ikke kan sies å ha handlet på vegne av foretaket."

Det er altså bare der det er tale om et instruksbrudd som ikke kunne forutses, og at handlemåten har et klart illojalt preg, at det kan være på tale at den ansatte ikke handlet på vegne av foretaket.

Tilsvarende betraktning må legges til grunn for en kontraktspart. Det er grunnleggende at det ikke skal være mulig å organisere seg bort fra ansvar for overholdelse av offentligrettslige plikter. Om foretaket velger å utføre et oppdrag med egne ansatte eller å leie inn en selvstendig oppdragstaker, bør ikke ha betydning for foretakets ansvar etter loven. Hvilken arbeidssituasjon ansatte blir satt i, har også betydning for vurderingen av en ansatts brudd på rutiner og instruks. Dersom det er tale om svært stor arbeidsbyrde, liten tid og underbemanning, skal det svært mye til for at instruksbrudd skal fri virksomheten for ansvar. Det gjelder særlig ved kritiske operasjoner, som for eksempel avlusning av fisk ved hjelp av brønnbåt. Organiseringen og tilretteleggingen av arbeidet må selvfølgelig være slik at ansatte har muligheten til å følge rutiner og instruks. Det innebærer at foretaket planlegger virksomheten slik at ikke kritiske situasjoner preget av hastverk og korte tidsfrister oppstår.

I de få situasjoner der en ansatt eller en kontraktspart ikke kan sies å ha handlet på vegne av foretaket, legger departementet til grunn at ansvarsfrihet for foretaket vil innebære at den ansatte straffefølges eller at underleverandøren ilegges overtredelsesgebyr eller straffefølges.

I all hovedsak er akvakulturvirksomhet drevet av foretak organisert som aksjeselskaper. Men det er også mulig for privatpersoner eller enkeltpersonforetak å eie en tillatelse. I slike situasjoner det ikke gitt at det skal være et objektivt ansvar. Når det gjelder enkeltpersonforetak, har Høyesterett i en kjennelse som gjaldt foretaksstraff, slått fast at ansvar etter straffeloven §§ 48a og 48b forutsetter at foretaket har ansatte eller oppdragstakere, jf. Rt. 2007 side 785. Foretaksstraff er altså ikke anvendelig overfor enkeltpersonforetak uten ansatte eller oppdragstakere. Tilsvarende begrensning skal også gjelde for foretakssanksjon etter akvakulturloven. Overtredelser i enkeltpersonforetak uten ansatte eller oppdragstakere må dermed forfølges ved at innehaveren kan straffefølges på vanlig måte. Situasjonen er nok lite aktuell for akvakultur, der virksomheten som regel forutsetter ansatte eller oppdragstakere. Muligheten til administrativ inndragning og straff for grovt uaktsomme overtredelser, gjør at myndighetene uansett ikke står uten reaksjonsmidler dersom det mot formodning skulle være eksempler på enkeltpersonforetak uten ansatte og oppdragstakere som overtrer loven.

I *annet ledd* er det gitt momenter som kan tillegges vekt i vurderingen om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved utmålingen av overtredelsesgebyrets størrelse. Momentene er fakultative, det vil si at de *kan*, men ikke nødvendigvis må, vektlegges i vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved utmålingen. Listen er ikke uttømmende, og ikke alle argumenter vil være like treffende for alle typer akvakultur (se også punkt 5.3.2.3 og 5.3.4.3).

*Bokstav a* slår fast at overtredelsesgebyrets preventive virkning skal tillegges vekt. Det kan være større grunn til å ilegge foretaket et høyt overtredelsesgebyr dersom lovbrøyteren sitter i foretakets ledelse enn dersom lovbrøyteren har en underordnet stilling. Det bør reageres strengere overfor lovbrudd som har sitt opphav i systemfeil enn mer enkelhendelsespregede lovovertridelser. Her vil virksomhetens omfang også være av stor betydning – systemfeil knyttet til virksomhet av betydelig omfang bør det slås særlig hardt ned på. Skadepotensialet ved lovovertridelser, for eksempel ved internkontrollplikter, er stort i



større virksomheter som driver i henhold til en rekke tillatelser. Dersom lovbruddet er typisk i akvakulturnæringen kan det av allmennpreventive grunner være grunn å reagere med et høyt overtredelsesgebyr, slik at næringen som helhet vil skjerpe praksis, se også Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) side 432.

Som det fremkommer ovenfor i punkt 4, er miljøkapitlet i loven styrket med regler som blant annet bidrar til å forebygge negative uakseptable påvirkninger på miljøet. I et helhetsperspektiv er det også er viktig at overtredelsesgebyrenes størrelse motiverer til å oppfylle kravene som stilles i og i medhold av loven. Momentet kan derfor få betydning i en konkret helhetsvurdering av om det skal reageres med overtredelsesgebyr og ved utmålingen av gebyrets størrelse. Det bør imidlertid tas hensyn til de andre relevante momentene i helhetsvurderingen; for eksempel overtredelsens grovhet, hvilke tiltak som et iverksatt for å forebygge eller avbøte virkningene av overtredelsen og foretakets økonomiske evne, etc.

*Bokstav b* slår fast at det bør legges vekt på hvor grov overtredelsen er. Sentralt i vurderingen av om en overtredelse er grov, er hvilken skade overtredelsen har eller kunne medført, se også *bokstav i* som særlig peker på miljøskade. Det er også sentralt i vurderingen av overtredelsens grovhet i hvilken grad noen i foretaket har utvist skyld. Det er altså ikke et vilkår for å ilegge ansvar at noen har utvist skyld, men det er et viktig moment i vurderingen av hvor stort overtredelsesgebyr som skal ilegges. Det er særlig grunn til å slå hardt ned på systematisk, organisert og planlagte lovovertridelser. Vurderingen i bokstav b tilsvare momentene nevnt i tilknytning til strafførhøyelse i straffebestemmelsen, se ovenfor punkt 5.2.2.6 og 5.2.4.

*Bokstav c* slår fast at det bør legges vekt på om foretaket ved internkontroll, retningslinjer, instruksjon, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen. Hovedformålet med overtredelsesgebyr er at det skal forebygge lovovertridelser. Derfor bør det ha betydning om overtredelsen kunne vært forebygget. En viktig funksjon ved sanksjons- og reaksjonsutformingen er å plassere ansvaret hos den som har muligheten til å drive systematisk forebyggende arbeid. Det er i all hovedsak foretaket som har slik mulighet. Oppramsingen av virkemidler er ikke det sentrale her, det sentrale er om det er mulig å forebygge overtredelsen. Oppramsingen er ment som eksempler. At forebyggelse også er et moment i vurderingen, forsterker incentivet til å arbeide forebyggende. Dersom foretaket overhodet ikke

kunne ha forebygget overtredelsen, vil det kunne være tale om force majeure eller et hendelig uhell som gjør at ansvar ikke kan ilegges. Det er altså egentlig tale om i hvor stor grad og hvor enkelt foretaket kunne ha forebygget overtredelsen.

Mange av pliktene i akvakulturloven med tilhørende forskrifter omhandler forebyggende tiltak. For slike plikter blir momentet først og fremst relevant for gjennomføringen av den forebyggende plikten.

Dersom enkle forebyggende tiltak ville forhindret lovbruddet, og slike tiltak ikke er utført, vil det tale for et strengt overtredelsesgebyr. Internkontroll er sentralt for å unngå lovovertridelser innen akvakultur. Alternativet vil være relevant ved ulike overtredelser, for eksempel ved overtredelse av forskrift om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen eller akvakulturdriftsforskriften § 7 om beredskapsplan. Beredskapsplanen skal blant annet gi en oversikt over hvordan rømming kan oppdages og håndteres. Alternativet er også relevant ved for eksempel brudd på plikten til å forebygge og varsle om rømming, samt plikten til å iverksette gjenfangst straks, jf. akvakulturdriftsforskriften §§ 37, 38 og 39. Momentet er også relevant for manglende kontroll med overholdelse av MTB-grenser.

Et særlig spørsmål i denne sammenheng er om arbeidsgiver skal være ansvarlig for alle handlinger av ansatte eller oppdragstakere, selv der handlingen er i strid med instruks. I Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) side 432 sies det om tilsvarende formulering i straffeloven 2005 § 28 bokstav c:

”Innebærer handlingen et instruksbrudd som foretaket ikke kan klandres for, kan det tale for at foretaket ikke bør straffes. Motsatt kan det tenkes handlinger i strid med instruks som det er naturlig at foretaket holdes ansvarlig for, for eksempel hvis foretaket kunne forutsett instruksbruddet eller burde ha bedre kontrollrutiner.”

Tilsvarende kan et klart instruksbrudd innebære at overtredelsesgebyr ikke bør ilegges eller få betydning ved utmålingen av gebyret. Normalt vil det kunne legges til grunn at virksomheten står ansvarlig for alle handlinger begått av ansatte. Bare dersom det er tale om *klare plikt- eller instruksbrudd i åpenbar strid med virksomhetens interesser*, bør det bli tale om ikke å ilegge overtredelsesgebyr overhodet. Har en ansatt handlet mot instruks, vil dette likevel være et moment ved utmålingen av gebyret, særlig dersom den ansatte blir straffet for sitt lovbrudd. Denne vurderingen

har likhetstrekk med vurderingen av om en overtredelse har skjedd "på vegne av foretaket", se ovenfor. Men selv om et instruksbrudd ikke er tilstrekkelig til å fritta for ansvar fordi den ansatte ikke kan sies å ha handlet "på vegne av selskapet", vil bruddet kunne ha betydning i formildende retning etter denne bokstaven.

Dersom det ville være vanskelig å unngå overtredelsen, selv om alle lov- og forskriftspålagte plikter var fulgt, og det er tvilsomt om andre tiltak vil vise seg effektive, så vil momentet tale for at foretaket blir ilagt et lavt gebyr. Forenklet kan det sies at desto vanskeligere overtredelsen er å forebygge, desto mildere ansvar, og vice versa.

*Bokstav d* slår fast at det bør legges vekt på om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser. Dersom overtredelsen har skjedd i andres interesser, er det mindre grunn til å sanksjonere hardt overfor foretaket at overtredelsen har funnet sted. I Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) på side 432 er det uttalt om tilsvarende formulering i straffeloven: "Det kan ikke stilles krav om hensikt om å begå en lovovertrødelse. Det er tilstrekkelig at handlingen ble utført med den hensikt å fremme foretakets interesser. Foretakets interesser må ikke nødvendigvis være av økonomisk art. Formålet med lovbruddet kan for eksempel være å oppnå goodwill."

*Bokstav e* slår fast at det bør legges vekt på om foretaket har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen. Momentet omfatter ikke bare økonomiske fordeler av lovovertrødelse, men andre fordeler er også omfattet. Likevel, økonomiske fordeler står sentralt – akvakulturvirksomhet er økonomisk motivert drift.

Et grunnleggende utgangspunkt er at det ikke skal lønne seg å overtre loven. Dette er et viktig hensyn som ligger bak all reguleringslovgivning der lovovertrødelse kan innebære fortjeneste og er tuftet i likhetshensyn, respekt for loven og økonomiske incentiver. Flere overtredelse av akvakulturloven kan innebære stor fordel eller fortjeneste, eksempler er overskridelse av MTB eller innsparinger som følge av manglende opprydding etter endt virksomhet.

Ut fra en ren økonomisk betraktning bør utmålingen sikre at det på tidspunktet der en overtreder velger å overtre loven ikke fremstår som lønnsomt å overtre loven. Det innebærer at overtredelsesgebyret ideelt bør være en funksjon av oppdagelsesrisikoen og den mulige gevinsten. Med andre ord, er det 50 prosent sannsynlig for at overtredelsen vil bli oppdaget, må overtredelsesgebyret minst være dobbelt så stort som den mulige

fortjenesten for at en mulig overtreder etter en ren økonomisk vurdering skal velge lovlydighet.

På den andre siden bør utmålingen utligne faktisk oppnådd fordel ved overtredelsen. For enkelte overtredelse, som for eksempel overtredelse av MTB, vil denne virkningen oppnås ved administrativ inndragning. Men for andre overtredelse vil ikke utbytte av overtredelsen være av en slik karakter at det er naturlig å inndra utbyttet. For eksempel vil miljømessig uforsvarlig drift ofte være mindre kostnadskrevende enn forsvarlig drift. I slike situasjoner er det nærliggende å foreta en skjønnsmessig vurdering av hvilke besparelser den uforsvarlige driften kan ha gitt.

For mange lovovertrødelse vil ikke overtredelsen i seg selv lede til en økonomisk gevinst, men systematisk nedprioritering av miljøtiltak vil kunne lede til en uberettiget konkurransefordel overfor lovlydige aktører og gi en uberettiget gevinst over tid.

Høyesterett uttalte i forbindelse med straffutmåling ved overtredelse av plan- og bygningsloven, Rt. 2011 side 10 avsnitt 17:

"I saker om miljøkriminalitet må det av allmennpreventive grunner reageres strengt. En forsvarlig forvaltning av naturen forutsetter at befolkningen etterlever gjeldende reguleringslovgivning. Ved å opptre slik A har gjort, vil dessuten grunneierne kunne oppnå en betydelig gevinst. Dette må tillegges vekt ved straffutmålingen, slik at boten ikke bare utgjør en bagatellpost i byggeregnskapet."

I samme sak i avsnitt 19 til 23 peker Høyesterett på viktige trekk ved utviklingen i lovgivningen som understreker behovet for strenge reaksjoner mot miljøkriminalitet, blant annet vedtakelsen av Grunnloven § 110b om sikring av miljøet i 1992 og generalklausulen om miljøkriminalitet i straffeloven § 152 b i 1993. Dommen er fulgt opp i Rt. 2011 side 631 (overtredelse av vannressursloven § 63 – overtredelse av tillatelsesvilkår - småkraftverk) og Rt. 2012 side 65 Vest Tank (overtredelse av forurensningsloven § 78 – ulovlig rensning av bensin) der det ble det lagt betydelig vekt på at overtredelse var profittmotivert (avsnitt 129).

*Bokstav f* slår fast at det bør legges vekt på foretakets økonomiske evne. Et liklydende overtredelsesgebyr kan ha vesentlig ulik økonomisk betydning for et lite lokalt oppdrettselskap og et stort globalt konsern. Det er den økonomiske virkningen overtredelsesgebyret har overfor den enkelte lovovertrederen som avgjør gebyrets preventive virkning. Dermed er det nødvendig å

utmåle større gebyrer til foretak med stor økonomisk evne, enn til mindre foretak.

Betraktningene i Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) side 432 har etter departementets vurdering overføringsverdi:

”Foretakets økonomi vil normalt ha større betydning for utmålingen av bøter enn for vurderingen av om foretaksstraff overhodet skal ilegges, men vil likevel ha begrenset betydning dersom det først er en grov forbrytelse. For eksempel kan risiko for tap av arbeidsplasser være et relevant moment ved fastsettelsen av botens størrelse. Morselskapets økonomi kan tas med i betraktningen. Om det er rimelig å legge vekt på morselskapets økonomi vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet.”

Det er sentralt å trekke inn morselskapenes økonomi ved fastsettelsen av et overtredelsesgebyr til et datterselskap, særlig dersom økonomien er betydelig bedre enn datterselskapets økonomi. I Rt. 1995 side 278 ble det lagt vekt på at konsernet samlet sett gikk godt, selv om det bøtelagte selskapet gikk med underskudd. Også her er det et poeng at organiseringen av driften ikke bør ha betydning for ansvaret, det bør være den økonomiske interessen i driften som er styrende for ansvars plassering og utmåling.

*Bokstav g* slår fast at det bør legges vekt på om det foreligger gjentakelse. Dette momentet er nært forbundet med hvor grov overtredelsen er – konstatering av en overtredelse bør lede til skjerpet forebyggende arbeid – gjentakelse tyder på at konsekvensene av den forrige lovovertrødelsen ikke er tatt på alvor. Det er da særlig grunn til å slå hardt ned på overtredelsen. Med gjentakelse siktes det til gjentatte overtredelser av akvakulturregelverket innen samme virksomhet. Momentet har større vekt der det er tale om gjentakelse av samme type overtredelse, mindre vekt der det er tale om helt ulike overtredelser. For eksempel vil gjentatte overskridelser av MTB være et moment av stor vekt. Samtidig vil det ikke vil ha tilsvarende stor vekt at en overtreder av akvakulturdriftsforskriftens bestemmelser for å forhindre rømming tidligere har blitt sanksjonert for overtredelse av tillatelsesgrenser. I NOU 2003: 15 på side 155 flg. blir betydningen av gjentakelse drøftet.

Innen akvakultur bør gjentakelse gjennomgående tillegges stor vekt blant annet fordi virksomheten er konsesjonsbasert. Virksomheten grunner altså i et tillits- og gjensidighetsforhold, der tillatelsen kan ses som en ytterligere oppfordring til

å opptre lovlydig. Tillatelsessystemet er avhengig av en stor grad av lovoverholdelse – dermed blir gjentatte lovovertrødelsler særlig problematiske. Akvakulturområdet er så vidt oversiktlig at forvaltningen vil ha oversikt over tidligere overtredelser, slik at problemer ved registrering av andre overtredelser – som kommentert i NOU 2003: 15 side 155 flg. – langt på vei ikke er relevante her.

Det har ikke betydning om den tidligere ilagte sanksjonen er straff eller overtredelsesgebyr.

Det vil også ha betydning hvor lang tid det har gått mellom overtredelsene. Sanksjonsutvalget foreslo at det skulle gjelde en toårsfrist, slik at det ikke blir ansett som en gjentatt overtredelse om den første overtredelsen ligger mer enn to år tilbake i tid. Fristen bør etter utvalgets syn vurderes fra når sanksjonen for den første overtredelsen ble endelig, se NOU 2003: 15 side 156. Vekten som legges på gjentakelsen bør ikke være avhengig av en toårsfrist, men en vurdering der både tiden som har gått mellom overtredelsene – og om overtredelsene er av samme karakter – bør ha betydning for hvor alvorlig gjentakelsen vurderes å være. Dersom et foretak blir ilagt en sanksjon for en vesentlig overskridelse av MTB, bør en gjentatt overskridelse tre år etterpå også være et moment i vurderingen av om det skal ilegges overtredelsesgebyr eller straff, og hvor streng sanksjonen eller straffen skal være.

I tillegg bør det være et vilkår for om man står overfor gjentakelse, om den tidligere sanksjon gjaldt overtredelse av samme lov eller tilstøtende lover. Det er ingen grunn til at en overtredelse av noe helt annet skal vurderes like alvorlig som overtredelse av den samme bestemmelsen, se NOU 2003: 15 side 156. Sanksjonsutvalget legger til grunn overtredelser av samme lov for å gi en god retts teknisk løsning, men diskuterer også om avgrensningen burde være for et forvaltningsområde. Akvakulturnæringen er regulert av flere tilstøtende lover og forskrifter som til dels griper inn i hverandre og til dels bygger opp under samme formål, blant annet dyrevelferdsloven, matloven og akvakulturloven. En overtredelse av en forskrift til matloven kan være relevant ved vurderingen av hvor alvorlig en etterfølgende overtredelse av akvakulturloven er. Samtidig er det stor forskjell mellom handlingsnormene innad i en og samme lov og forskrifter gitt i medhold av loven. Det er ikke gitt at det skal legges særlig vekt på en overtredelse av meldeplikten ved mistanke om rømming ved vurderingen av en MTB-overskridelse, selv om handlingsnormene er innen samme lov.

Intensjonen er ikke å avgrense gjentakelse til overtredelser innen samme lov. Det må imidlertid foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfellet ut fra hvilke interesser handlingsnormene er ment å vareta, hvilket regelverk de fremgår av og hvor nært beslektet de er. Overtredelse av en og samme norm bør veie tungt, mens overskridelser av regler ment å beskytte ulike hensyn, for eksempel avlusing og overskridelse av MTB på selskapsnivå, ikke bør veie like tungt. I RG 2008 side 1465, som gjaldt ileggelse av straff etter akvakulturloven § 31 for flere forhold som ledet til en rømming, ble det i straffeskjerpene retning lagt vekt på at foretaket tidligere hadde blitt ilagt to bøter for overtredelse av fiskeoppdrettsloven (videreført ved akvakulturloven) og av overtredelse av bestemmelser i akvakulturloven hjemlet i et tilstøtende lovverk, matloven. Gjentakelse i § 30 skal vurderes på samme måte.

Den viktigste forskriften for akvakulturdrift – akvakulturdriftsforskriften – er hjemlet i både matloven, dyrevelferdsloven og akvakulturloven. Dette understreker den nære sammenhengen i lovverket.

Oppsummert vil vekten av en gjentakelse bero på en vurdering av hvor nært lovbruddene er både med hensyn til tid og innhold.

Det er større grunn til å legge vekt på gjentakelse dersom det er tale om lovbrudd med lav oppdagelsesrisiko enn dersom risikoen er høy. Dersom det er høy oppdagelsesrisiko vil de fleste overtredelser bli møtt med overtredelsesgebyr og gebyret vil med det oppnå den tiltenkte preventive virkning. Dersom risikoen for oppdagelse er lav, er det særlig viktig å slå hardt til mot foretak som blir tatt for gjentatte overtredelser.

*Bokstav h* slår fast at det bør legges vekt på hvilke tiltak som er iverksatt for å avbøte virkningene av overtredelsen. For flere av overtredelsestypene innen akvakultur er det mulig å avbøte skaden i noen grad etter at overtredelsen har skjedd. Ved enkelte hendelser har foretaket plikt til å iverksette tiltak, for eksempel vil foretaket etter akvakulturloven § 13, jf. akvakulturdriftsforskriften §§ 38 og 39 ha plikt til å varsle og iverksette gjenfangst dersom det er mistanke om at fisk har rømt. I slike situasjoner er det etter departementets oppfatning svært viktig at adekvate tiltak iverksettes for å forhindre ytterligere miljø- og annen skade. Dersom oppdretter ikke melder fra eller melder fra sent, vil det også medføre utgifter og ulempe for andre virksomheter i nærheten som må undersøke nøter, sjekke utstyr eller telle fisk for å avklare om fisk har rømt.

Foretak som tar det avbøtende arbeidet seriøst bør få uttelling for det, ved at det tillegges vekt i vurderingen av om det skal ilegges overtredelsesgebyr og ved utmålingen. At foretaket oppfyller lov og forskriftsfestede plikter, bør ikke i seg selv få stor betydning, men det er særlig der overtrederen på en særlig lojal måte har gått utover reglens krav for å forhindre skade at dette bør vektlegges. Dette er et moment som er angitt i naturmangfoldloven § 75, og som er relevant ved vurderingen av om en overtredelse av den loven er å anse som grov.

*Bokstav i* slår fast at det bør legges vekt på om overtredelsen innebærer fare for eller har ført til alvorlig eller uopprettelig miljøskade. Flere av reglene i akvakulturloven er ment å verne om viktige miljøverdier – for slike bestemmelser er det særlig kritisk at foretakene er iherdige i sitt forebyggende arbeid, særlig på områder med fare for alvorlig eller uopprettelig miljøskade. Momentet er inntatt i naturmangfoldloven § 75 med en noe ulik språklig utforming.

Høyesterett har ved flere anledninger understreket at miljøet har et særlig behov for vern, jf. Rt. 2007 side 1684 avsnitt 47 "Miljøet representerer et fellesgode som har særskilt behov for vern." Se også Rt. 2004 side 1645, der viktigheten av å idømme en følbare reaksjon i tilfeller der miljøtiltak er kostnadskrevende og fristelsen kan være stor til å nedprioritere miljøet, avsnitt 39:

"Avfallshåndtering er en økende virksomhet, til dels med mulighet for stor fortjeneste. Samtidig kan det være kostnadskrevende å håndtere avfallet på en forsvarlig måte. Et ønske om å tjene mest mulig og om å bevare arbeidsplasser kan friste mindre ansvarlige aktører til å nedprioritere miljøtiltak. Samtidig kan oppdagelsesrisikoen være liten. Allmennpreventive hensyn tilsier derfor etter mitt syn at det i vår sak idømmes en følbare reaksjon."

Betraktningen kan overføres til akvakulturvirksomhet.

I den grad en overtredelse har ført til skade, vil også erstatningsrettslige momenter ha relevans. Overtredelser av akvakulturregelverket som påfører samfunnet kostnader bør kompenseres, se punkt 5.3.2.2. I og med at det ikke er tale om en bestemt skadelidende, vil alminnelige erstatningsrettslige regler være utilstrekkelige som grunnlag for erstatning. Dette momentet er fremhevet av Høyesterett i Rt. 2007 side 1684 i forbindelse med ileggelse av foretaksbot. Momentet understøttes også av prinsippet om at den som for-

volder miljøskade skal bære kostnadene, jf. blant annet naturmangfoldloven § 11.

Også andre momenter, som for eksempel foretakets samarbeidsvilje under etterforskningen eller forvaltningens kostnader ved behandling av saken, kan tillegges betydning ved utmålingen.

Det vises også til de alminnelige prinsippene for beslutningstaking i naturmangfoldloven §§ 7 til 12. Prinsippene skal legges til grunn som retningslinjer ved utøvelse av offentlig myndighet, jf. § 7. Ileggelse av overtredelsesgebyr er utøvelse av offentlig myndighet og prinsippene har relevans både for spørsmålet om det skal ilegges overtredelsesgebyr og den nærmere utmålingen av gebyret. Retningslinjene bidrar til fortolkningen av momentene beskrevet ovenfor.

I bestemmelsens  *tredje ledd*  er det oppstilt et subsidiært ansvar for morselskapet til foretaket som er ansvarlig for et overtredelsesgebyr. Ansvaret omfatter også neste ledd, altså morselskapets morselskap. Begrepene morselskap, datterselskap og konsern har samme betydning som i regnskapsloven § 1-3: ”morselskap utgjør sammen med et datterselskap eller datterselskaper et konsern”.

Hovedregelen er imidlertid at overtredelsesgebyr skal inndrives hos overtrederen. Formålet med bestemmelsen er å avverge at et foretak skal kunne organisere seg bort fra ansvaret for overtredelsesgebyr.

Når det subsidiære ansvaret for morselskap inntreffer, vil bero på en konkret helhetsvurdering. Det er ikke slik at et foretak må være insolvent for at overtredelsesgebyret kan inndrives hos morselskapet, og legalpantet i selskapets tillatelser må heller ikke realiseres før morselskapets subsidiære ansvar inntreffer. Akvakulturtillatelser er verdifulle, særlig akvakulturtillatelser til laks, ørret og regnbueørret. Et krav om overtredelsesgebyr for lakseoppdrettsselskaper vil som regel være langt lavere enn tillatelsens verdi, og realisering av statens legalpant vil dermed kunne ha omfattende konsekvenser og være svært byrdefullt, både for datterselskap og morselskap. Det stilles ikke et krav om at alle utveier må være forsøkt hos den ansvarlige for overtredelsesgebyr, før morselskapets subsidiære ansvar inntreffer.

*Fjerde ledd*  bestemmer at overtredelsesgebyret forfaller til betaling to måneder etter at vedtak om overtredelsesgebyr er fattet, og at gebyret er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. første og annet punktum.

Av  *fjerde ledd tredje punktum*  fremgår det dessuten at tvangskraften suspenderes ved anlegg av søksmål.

I  *femte ledd*  er det presisert at domstolene skal kunne prøve alle sider av vedtak om overtredelsesgebyr, herunder forvaltningens oppportunitets-skjønn (spørsmålet om det skal ilegges overtredelsesgebyr) og utmålingen av overtredelsesgebyrets størrelse. Domstolene kan også avsi dom for realitet, dersom den finner det forsvarlig og hensiktsmessig. Det vises for øvrig til vurderingene i punkt 5.3.2.8.

Hensynet til næringens forutsigbarhet og innrettelse, samt forvaltningens effektivitet og ressursbruk tilsier at det bør settes en endelig frist for ileggelse av overtredelsesgebyr. Etter  *sjette ledd*  fremgår det at fristen for å ilegge overtredelsesgebyr er to år etter at overtredelsen er opphørt. Foreldelsesfristen avbrytes ved forhåndsvarsel eller vedtak om overtredelsesgebyr. Regelen vil kun komme til anvendelse dersom en overtredelse ikke tidligere har vært forfulgt i forvaltnings- eller straffesporet.

I  *sjuende ledd*  er det slått fast at departementet skal fastsette et øvre tak for overtredelsesgebyr i forskrift. Det er viktig å merke seg at et øvre tak ikke være en utmålingsregel, men at det først og fremst vil markere hvor langt det er ønskelig at forvaltningens kompetanse til å ilegge overtredelsesgebyr skal gå.

Et øvre tak for overtredelsesgebyr kan tenkes innrettes på en rekke ulike måter, og bestemmelsen legger ikke føringer på hvordan det øvre taket skal utformes eller hvor taket skal settes, utover de overordnede retningslinjene som det er redegjort for i departementets forslag. For eksempel kan et øvre tak settes til en fast sum eller knyttes til en fast standard som rettsgebyr (R) eller folketrygdens grunnbeløp (G). Det kan også tenkes at overtredelsesgebyrets øvre tak kan knyttes opp mot antall tillatelser et foretak eier, økonomisk evne, omsetning, fortjeneste m.m., eventuelt også i kombinasjon mellom ulike komponenter som en fast standard multiplisert med antall tillatelser et foretak eier. Eksempelene her er ikke uttømmende, og det vises blant annet til punkt 5.3.2.4 følgende, samt punkt 5.3.4.4.

I  *annet punktum*  i  *sjuende ledd*  er det også åpnet for at det kan fastsettes nærmere regler om  *utmålingen*  av overtredelsesgebyr. Her kan for eksempel en sjablongmessig eller standardisert utmålingsmodell tenkes.

#### *Til § 31 om straff*

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett, men med enkelte redaksjonelle og innholdsmessige endringer.

Straff bør reserveres for alvorlige overtredelser, og dette er presisert i lovteksten ved at det er inntatt et kvalifikasjonskrav i § 31 første ledd første punktum: den som forsettelig eller grovt uaktsomt ”*vesentlig overtrer*” enkelte lovbestemmelser straffes med bøter eller fengsel.

Det er en nær sammenheng mellom vurderingen av om et overtredelsesgebyr skal ilegges og hvor stort det i tilfelle skal være, og vurderingen av om en skal velge å forfølge lovovertrædelse med straff eller overtredelsesgebyr (*sporvalget*). Når forvaltningen står overfor en lovovertrædelse, vil en riktig fremgangsmåte være å ta utgangspunkt i vurderingsmomentene som er inntatt i bestemmelsen om overtredelsesgebyr i akvakulturloven § 30. Dersom forvaltningen etter en gjennomgang av disse momentene kommer til at det er tale om en så alvorlig overtredelse at straff er riktig forfølgingsmåte, så bør straffesporet velges. Det vil være en god indikasjon på at overtredelsen er så alvorlig at den bør anmeldes, at forvaltningen anser et riktig sanksjonsnivå å ligge over det lovfestede taket for overtredelsesgebyr. Det understrekes imidlertid at en overtredelse kan være vesentlig selv om det øvre taket for overtredelsesgebyr ikke er nådd.

Skyldkravet for overtredelser etter akvakulturloven er forsett eller grov uaktsomhet. Dette innebærer en heving av skyldkravet fra alminnelig (simpel) uaktsomhet til grov uaktsomhet. Endringen må sees i sammenheng med at straff skal reserveres for alvorlige overtredelser, og at overtredelsesgebyr kun skal kunne ilegges foretak, med et arbeidsgiver- og organansvar. Personer kan følgelig kun straffefølgges. Et krav om grov uaktsomhet skal bare få betydning for straff mot personer, og ikke muligheten til å ilegge foretak straff.

Straffen er reservert for ”kvalifisert klandreverdige opptreden som foranlediger sterke bebreidelser for mangel på aktsomhet”, jf. Rt. 1970 side 1235. I slike situasjoner er det gode grunner til også å reagere overfor ansatte. Selv om ansatte i et foretak straffes, bør imidlertid også foretaket straffes eller ilegges overtredelsesgebyr, blant annet for å unngå uheldig ansvars plassering. Om den ansattes handlinger skal ha betydning for foretakets straffansvar, beror på en vurdering etter straffeloven §§ 48a og 48b, der blant annet illojalt instruksbrudd etter omstendighetene kan ha betydning for om og ev. hvor hardt et foretak skal straffes.

I prinsippet kan enhver som overtrer loven straffes. Straff bør likevel først og fremst benyttes mot enkeltpersoner som har begått alvorlige over-

trædelse. I vurderingen av om enkeltpersonen skal straffes, vil det ha betydning både hvor nært vedkommende står driften og hvilke påvirkningsmuligheter vedkommende har hatt. Underordnede bør ikke straffes, med mindre vedkommende har utvist forsett.

Bestemmelsens *annet ledd* gir en forhøyet strafferamme ved ”grov overtredelse” av akvakulturloven. Dette er i tråd med anbefalingen i Ot. prp. nr. 90 (2003-2004). Bestemmelsene som overtres i akvakulturloven kan være av svært ulik karakter – bestemmelser som først og fremst har til hensikt å verne miljøet, bestemmelser som sikrer gjennomføringen av konsesjonssystemet og bestemmelser med produksjonsreguleringsformål for å nevne noen. Det er ikke gitt at alle overtredelsene vil kunne forfølges etter ulike regelverk, slik det trolig kan for de fleste miljøovertrædelse, hvor naturmangfoldloven vil kunne supplere. Men også for miljøovertrædelse kan det være særskilte trekk ved en lovovertrædelse som begrunner en forhøyet straff som best tas hensyn til i straffebestemmelsen i akvakulturloven.

I *annet ledd annet punktum* er det opplistet momenter til vurderingen av om en overtredelse er grov. Opplistingen er imidlertid ikke uttømmende.

Det skal blant annet legges vekt på om *den økonomiske eller potensielle økonomiske verdien av overtredelsen er stor*. Det er særlig organiserte og vel planlagte systematiske lovovertrædelse det er grunn til å slå hardt ned på. Slike overtredelse kan være vanskelig å avdekke og kan gi opphav til betydelig fortjeneste. Det er også denne type overtredelse som særlig utgjør en trussel for hele forvaltningssystemet, og særlig tillatelsessystemets integritet og troverdighet. Straffverdigheten for systematiske overtredelse, for å tjene på bekostning av fellesskapet og miljøet, er også svært høy. Langvarige, systematiske lovovertrædelse kan for eksempel være planlagte overskridelse av MTB-grenser over tid. I slike tilfeller vil hele driften organiseres rundt en ulovlig praksis det er særlig grunn å reagere strengt på.

Om lovovertrædelse er *organisert*, kan bl.a. innebære at det internt i bedriften er flere ansatte som er kjent med og deltar i den ulovlige praksisen og dels til om bedriften samarbeider med andre om en ulovlig praksis.

Momentet om *overtredelse har medført eller voldt fare for en betydelig miljøskade eller miljøskaden er uopprettelig* er inspirert av naturmangfoldloven § 75, der tilsvarende moment kan vektlegges i vurderingen av om en lovovertrædelse er grov.

For øvrig vil momentene i departementets forslag til overtredelsesgebyrbestemmelse også være relevante i en vurdering av om en lovovertrødelse er grov, se nærmere om disse momentene i merknadene til § 30 annet ledd.

#### *Til § 31a om samordning*

Hensikten med bestemmelsen er først og fremst at organer som kan ilegge sanksjoner og reaksjoner overfor akvakulturnæringen retter oppmerksomheten mot at en overtrødelse kan åpne for reaksjons- og sanksjonsileggelse også etter andre regelverk.

Bestemmelsen er en instruks til forvaltningen, og brudd på bestemmelsen vil ikke ha rettsvirkninger overfor foretak eller personer. Samordningsplikten er avgrenset etter behov, og dette fremgår blant annet av uttrykket ”så langt det er hensiktsmessig”.

Hvorvidt samordning er hensiktsmessig må imidlertid bero på en konkret vurdering, og det må blant annet sees hen til om det i det enkelte tilfelle er avdekket eller om det er sannsynlig at en overtrødelse som har utløst en reaksjon eller sanksjon etter ett forvaltningsorgans regelverk også kan utløse sanksjoner eller reaksjoner etter flere regelverk.

Departementet har imidlertid forbeholdt seg muligheten til å fastsette nærmere regler om rutiner for samordning i forskrift, jf. *annet ledd*.

#### *Til § 33a om søksmålsfrist*

Bestemmelsen gir departementet hjemmel til gjennom forskrift å fastsette søksmålsfrister. Søksmålsfristen gjelder fra det tidspunkt melding om tidsfastsettelsen kom frem til vedkommende part. Beregningen av fristen skjer således på samme måte som klagefristen etter forvaltningsloven § 29 første ledd.

Søksmålsfristen gjelder bare overfor partene, da det kun er disse som får melding om vedtak.

Det er først og fremst for klageinstansen etter loven det vil være aktuelt å sette søksmålsfrister. Førsteinstansen vil benytte regelen i forvaltningsloven § 27b, som gir anledning til å sette vilkår om at klageretten skal være uttømt før søksmål tas ut.

Fristavbrytelse skjer ved at det tas ut stevning for tingretten, jf. tvisteloven § 9-2. Det er ikke tilstrekkelig at det er inngitt søksmålsvarsel etter tvisteloven kap. 5.

Fiskeri- og kystdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i akvakulturloven.

---

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i akvakulturloven i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

### til lov om endringer i akvakulturloven

#### I

I lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur gjøres følgende endringer:

§ 2 annet ledd skal lyde:

*Loven gjelder også anlegg ment for akvakultur, herunder anlegg uten akvatiske organismer.*

Departementet kan i forskrift bestemme at aktiviteter som nevnt i første til tredje ledd ikke skal omfattes av hele eller deler av loven.

Nåværende annet til fjerde ledd blir tredje til femte ledd.

§ 7 tredje ledd skal lyde:

*Departementet kan i forskrift bestemme hvor stor andel av produksjonskapasiteten et foretak kan kontrollere, herunder hvilke vilkår som skal gjelde for kontroll med en gitt andel mv.*

Nåværende § 7 tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

§ 10 annet ledd skal lyde:

Departementet kan i enkeltvedtak eller forskrift gi nærmere bestemmelser for å sikre miljømessig forsvarlig akvakultur, herunder stille krav til forebyggende tiltak, krav om merking av akvatiske organismer, bruk av akvatiske organismer som ikke kan formere seg og bruk av fremmede organismer.

§ 11 skal lyde:

§ 11 *Miljøovervåking*

Departementet kan i enkeltvedtak eller forskrift kreve at den som har eller søker om akvakulturtillatelse skal foreta eller bekoste nødvendige miljøundersøkelser for å dokumentere miljøtilstanden innenfor lokalitetens influensområde ved etablering, drift og avvikling av akvakultur.

*Miljøundersøkelser etter denne bestemmelsen kan blant annet omfatte undersøkelser for å klarlegge om og hvordan akvakulturvirksomheten forårsaker, har forårsaket eller kan forårsake påvirkning på miljøet.*

*Departementet kan gi forskrift om gebyr og avgift for gjennomføring av miljøundersøkelser i regi av det offentlige. Skyldig gebyr og avgift er tvangsgrunnlag for utlegg.*

§ 12 skal lyde

§ 12 *Krav til vare- og tjenesteprodusenter, innretninger, utstyr mv.*

*Vare- og tjenesteprodusenter til akvakulturnæringen skal utføre sine oppdrag og tjenester på en miljømessig forsvarlig måte. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser for å sikre forsvarlig gjennomføring aktiviteter utført av vare- og tjenesteprodusenter.*

Innretninger og utstyr som nyttes til aktiviteter som omfattes av denne lov skal være forsvarlig utformet, ha forsvarlige egenskaper og brukes med nødvendig aktsomhet.

Departementet kan gi forskrift om krav til tilvirkning, bruk og egenskaper ved innretninger og utstyr som nevnt i annet ledd, herunder fastsette godkjennings- og sertifiseringsordninger.

Ny § 13a skal lyde:

§ 13a *Fellesansvar for fjerning av rømte organismer*

*Innehaver av akvakulturtillatelse plikter å delta i en sammenslutning opprettet av departementet og å betale avgift til sammenslutningen.*

*Sammenslutningen skal, med de begrensninger som er fastsatt i forskrift, dekke utgifter det offentlige eller private har med fjerning av organismer som har rømt eller på annen uønsket måte har spredt seg fra en lokalitet for akvakultur. Sammenslutningen skal også dekke utgifter til fjerning av organismer som innehaver av tillatelse er pliktig til å dekke etter § 13, dersom den ansvarlige er ukjent. Dersom den rømte akvatiske organismen kan spores tilbake til innehaver av akvakulturtillatelse, kan sammenslutningen kreve regress hos den ansvarlige.*

*Innehavere av akvakulturtillatelse svarer en for alle og alle for en på objektivt grunnlag for sammenslutningens utgifter.*

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser sammenslutningens ikrafttreden, organisering og virksomhet, herunder om unntak fra plikten til medlemskap, årlig avgift for deltakelse i sammenslutningen og tilleggsinnbetalinger,



*begrensninger i ansvaret etter annet og tredje ledd og utbetaling.*

*Manglende innbetaling av avgift for deltakelse i sammenslutningen er tvangsgrunnlag for utlegg.*

§ 20 fjerde ledd skal lyde:

Staten har panterett foran alle andre heftelser i tillatelsen for krav på tvangsmulkt etter § 28, krav om dekning av utgifter til iverksetting etter § 29, inndragning etter § 29a og overtredelsesgebyr etter § 30.

§ 24 nytt fjerde ledd skal lyde:

*Departementet kan i forskrift gi bestemmelser om at den som driver aktiviteter som omfattes av denne lov, skal ha og bruke utstyr og programvare med bestemt funksjon for rapportering etter denne bestemmelsen.*

Ny 25a skal lyde:

§ 25a *Utveksling av opplysninger mellom myndigheter*

*Tildelings- og tilsynsmyndigheter etter denne loven kan uten hinder av taushetsplikt gi opplysninger til kontroll-, politi- eller påtalemyndigheter dersom avgivelsen har sammenheng med deres oppgaver etter loven.*

*Taushetsplikt for andre kontroll-, politi- eller påtalemyndigheter hindrer ikke at disse gir tilsynsmyndigheter etter denne loven opplysninger som har naturlig sammenheng med deres oppgaver etter denne loven.*

*Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om utveksling av opplysninger etter denne bestemmelsen.*

§ 26-overskriften skal lyde:

§ 26 *Gebyr og avgift*

Kapittel 7-overskriften skal lyde:

Kapittel VII *Reaksjoner og sanksjoner ved overtredelse*

§ 28 skal lyde:

§ 28 *Tvangsmulkt*

For å sikre at bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov blir gjennomført, kan tilsynsmyndigheten fatte vedtak om løpende tvangsmulkt overfor den ansvarlige. Det kan også vedtas tvangsmulkt som forfaller for hver overtredelse. Tvangsmulkt kan vedtas samtidig med pålegg etter § 27 eller senere.

Tvangsmulkten begynner å løpe dersom den ansvarlige oversitter den frist for retting av forholdet som tilsynsmyndigheten har fastsatt i

vedtaket om tvangsmulkt, og løper så lenge det ulovlige forholdet varer. *Tvangsmulkt kan ikke fastsettes, og den løper heller ikke, så langt det på grunn av forhold som ikke skyldes den ansvarlige, er umulig å oppfylle eller å etterleve det pålegget som tvangsmulkten er knyttet til.*

Der flere er ansvarlige etter vedtak om tvangsmulkt, hefter de ansvarlige solidarisk for betaling av tvangsmulkten. *Dersom den ansvarlige for påløpt tvangsmulkt er et selskap som inngår i et konsern, hefter selskapets morselskap og morselskapet i det konsern selskapet er en del av, subsidiært for beløpet.* Tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. *Departementet kan i særlige tilfeller frafalle påløpt tvangsmulkt.*

*Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om tvangsmulkt, herunder tvangsmulktens størrelse og varighet, fastsettelse av tvangsmulkt og frafall av påløpt tvangsmulkt.*

Ny § 29a skal lyde:

§ 29a *Administrativ inndragning av utbytte*

*Tilsynsmyndigheten kan helt eller delvis inndra utbytte som er oppnådd gjennom overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Inndragning foretas overfor den som utbyttet har tilfalt. Inndragning kan ikke skje så langt dette ikke vil være klart rimelig.*

*Dersom den som utbyttet har tilfalt er et selskap som inngår i et konsern, hefter selskapets morselskap og morselskapet i det konsern selskapet er en del av, subsidiært for beløpet.*

*Endelig vedtak om inndragning av utbytte er tvangsgrunnlag for utlegg. Inndratt utbytte tilfaller statskassen.*

*Retten kan prøve alle sider av saken. Retten kan avsi dom for realitet i saken, dersom den finner det hensiktsmessig og forsvarlig.*

*Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om inndragning, herunder om standardisert eller skjønnsmessig utmåling av utbytte og fradrag for utgifter.*

§ 30 skal lyde:

§ 30 *Overtredelsesgebyr*

*Et foretak kan ilegges overtredelsesgebyr dersom foretaket eller noen som har handlet på foretakets vegne overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Dette gjelder selv om ansvaret for overtredelsen ikke kan rettes mot noen enkeltperson.*

*Ved avgjørelsen av om foretaket skal ilegges overtredelsesgebyr og ved utmålingen av gebyret kan det særlig legges vekt på:*

- overtredelsesgebyrets preventive virkning,*
- overtredelsens grovhet,*

- c) om foretaket ved internkontroll, retningslinjer, instruksjon, opplæring eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen,
- d) om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser,
- e) om foretaket har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen,
- f) foretakets økonomiske evne,
- g) om det foreligger gjentakelse,
- h) hvilke tiltak som er iverksatt for å forebygge eller avbøte virkningene av overtredelsen og
- i) om overtredelsen innebærer fare for eller har ført til alvorlig eller uopprettelig miljøskade.

Dersom den ansvarlige for overtredelsesgebyret er et foretak som inngår i et konsern, hester foretakets morselskap og morselskapet i det konsern selskapet er en del av, subsidiært for beløpet.

Overtredelsesgebyret forfaller til betaling 2 måneder fra vedtak er fattet. Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Dersom foretaket går til søksmål mot staten for å prøve vedtaket, suspenderes tvangskraften.

Retten kan prøve alle sider av saken. Retten kan avsi dom for realitet i saken, dersom den finner det hensiktsmessig og forsvarlig.

Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes 2 år etter at overtredelsen er opphørt. Fristen avbrytes ved at tilsynsmyndigheten gir forhåndsvarsel eller fatter vedtak om overtredelsesgebyr.

Departementet skal i forskrift fastsette et øvre tak for overtredelsesgebyr ilagt etter denne bestemmelsen. Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om utmålingen av overtredelsesgebyr.

§ 31 skal lyde:

§ 31 *Straff*

Den som forsettelig eller grovt uaktsomt vesentlig overtrer bestemmelsene gitt i eller i medhold av §§ 4, 5, 10, 12, 13, 14, 17, 19, 22, 23, 24 og 25 straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år eller begge deler, dersom forholdet ikke rammes av strengere straffebestemmelse.

Grov overtredelse av første ledd straffes med bot eller fengsel inntil 2 år eller begge deler, om ikke

strengere straffebestemmelse får anvendelse. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov, skal det særlig legges vekt på om den økonomiske eller potensielle økonomiske verdien av overtredelsen er stor, om overtredelsen har skjedd systematisk og over tid, om overtredelsen har skjedd som ledd i organisert virksomhet, om overtredelsen har medført eller voldt fare for en betydelig miljøskade og om miljøskade som følge av overtredelsen er uopprettelig.

Medvirkning og forsøk straffes på samme måte.

Departementet kan i forskrift gitt i medhold av denne lov fastsette at overtredelse av forskriften ikke er straffbar.

§ 31a *Samordning av tilsyn og reaksjoner i saker om akvakultur*

Myndighetene etter denne lov og etter lovene som er nevnt i § 6 første ledd bokstav d skal så langt det er hensiktsmessig samordne tilsyn og ileggelse av reaksjoner eller sanksjoner ved lovbrudd innen akvakulturnæringen.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om samordningen, herunder bestemmelser om varsling ved mulig reaksjons- eller sanksjonsileggelse.

Ny § 33a skal lyde:

§ 33a *Søksmålsfrist*

Departementet kan i forskrift bestemme at parten må reise søksmål om gyldigheten av forvaltningsvedtak med hjemmel i denne lov eller krav om erstatning som følge av vedtaket, innen seks måneder fra det tidspunkt da melding om endelig vedtak kom fram til vedkommende part. Det kan gis oppfriskning for oversittelse av fristen etter reglene i tvisteloven §§ 16-12 til 16-14.

§ 34 oppheves.

## II

Loven gjelder fra den tid Kongen fastsetter.

Kongen kan gi nærmere overgangsregler.

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:  
Departementenes servicesenter  
Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
Telefon: 22 24 20 00

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:  
Fagbokforlaget  
Postboks 6050, Postterminalen  
5892 Bergen  
E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)  
Telefon: 55 38 66 00  
Faks: 55 38 66 01  
[www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

Publikasjonen er også tilgjengelig på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: OFA – 03/2013

