



DET KONGELIGE  
FISKERI- OG KYSTDEPARTEMENT

Høringinstansene

Deres ref

Vår ref  
13/724

Dato  
09.09.2013

**Høring – forslag til forskrift om utmåling av reaksjoner og sanksjoner med mer ved overtredelse av akvakulturloven**

**1. INNLEDNING**

Fiskeri- og kystdepartementet sender med dette på høring forslag til ny forskrift om utmåling av reaksjoner og sanksjoner med mer ved overtredelse av akvakulturloven. Forskriften vil erstatte forskrift 29. mars 2007 nr. 361 om reaksjoner ved overtredelse av akvakulturloven.

Lov 21. juni 2013 nr. 74 om endringer i akvakulturloven trådte i kraft 1. juli 2013, med enkelte unntak, blant annet nye bestemmelser om administrativ inndragning og overtredelsesgebyr. Disse bestemmelsene trer i kraft 1. januar 2014. Valget mellom ulike reaksjoner og sanksjoner og vilkårene for ileggelse av disse reaksjonene og sanksjonene følger av *loven*, og er *nøye drøftet i proposisjonen*. Dette høringsbrevet drøfter derfor ikke disse spørsmålene nærmere.

Forslaget til forskrift inneholder i korte trekk regler om:

- utmåling av tvangsmulkt
- reduksjon og frafall av tvangsmulkt
- fastsettelse av beløp for administrativ inndragning
- hvilke regelbrudd som kan møtes med overtredelsesgebyr
- utmåling av overtredelsesgebyr, herunder et øvre tak

---

Postadresse  
Postboks 8118 Dep  
0032 Oslo

Kontoradresse  
Grubbegata 1

Telefon  
22 24 90 90  
Org.nr.

Fiskeri- og havbruksavdelingen

Saksbehandler  
Christopher Grøvdal  
Rønbeck  
22 24 64 81

postmottak@fk.d.dep.no regjeringen.no/fkd 972 417 815

Liste over adressatene er vedlagt. Vi ber om at instansene selv legger høringsbrevet frem for eventuelt interesserte underliggende etater og organ.

Frist for merknader er **1. desember 2013**. Høringsuttalelser sendes Fiskeri- og kystdepartementet, Postboks 8118 Dep, 0032 Oslo eller elektronisk til [postmottak@fkd.dep.no](mailto:postmottak@fkd.dep.no).

## 2. BAKGRUNN

Lov 21. juni nr. 74 om endringer i akvakulturloven inneholder endringer i de fleste av bestemmelsene i akvakulturlovens reaksjons- og sanksjonskapittel samt nye bestemmelser om administrativ inndragning og samordning av tilsyn. De fleste bestemmelsene i endringsloven trådte i kraft 1. juli 2013, men bestemmelsene om administrativ inndragning og overtredelsesgebyr trer ikke i kraft før 1. januar 2014. Før disse bestemmelsene trer i kraft, har departementet sett det som formålstjenlig at det utarbeides et tilhørende forskriftsverk, som vil bli nærmere omtalt nedenfor.

Bakgrunnen for lovendringene er nærmere omtalt i Prop. 103 L (2012-2013) og Innst. 406 L (2012-2013). Stortingets nettsider inneholder lenker til de aktuelle dokumentene, se her: <http://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=56880>.

Endringene i lovens reaksjons- og sanksjonskapittel bygger i stor grad på rapporten til en 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, rapporten er tilgjengelig her:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/pressesenter/pressemeldinger/2012/reaksjoner-og-sanksjoner-i-akvakulturlov.html?id=679764>

Lovendringene innebærer i korte trekk at reglene om tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og straff videreføres med visse endringer. Viktige materielle endringer fra dagens rettstilstand er at inndragningselementet i bestemmelsen om overtredelsesgebyr skilles ut i en egen ny bestemmelse om administrativ inndragning. Videre at overtredelsesgebyr forbeholdes foretak og at skyldkravet settes til et arbeidsgiver- og organansvar. Domstolen får full prøvelsesrett av forvaltningens vedtak om inndragning og overtredelsesgebyr.

De nye bestemmelsene om overtredelsesgebyr og administrativ inndragning er, sammenlignet med bestemmelsene i gjeldende lov, langt mer utfyllende, slik at behovet for ytterligere regler i forskrift er mindre enn tidligere. Det følger imidlertid av § 30 at det i forskrift *skal* fastsettes et øvre tak for ileggelse av overtredelsesgebyr, og det er videre behov for enkelte andre utmålingsregler. Det vedlagte utkastet til forskrift, som erstatter [forskrift 29. mars 2007 nr. 361 om reaksjoner ved overtredelse av akvakulturloven](#) er derfor først og fremst en forskrift om utmåling, dette være seg tvangsmulkt, overtredelsesgebyr eller administrativ inndragning. Forskriften begrenser

imidlertid Fiskeridirektoratets kompetanse til å ilegge overtredelsesgebyr til visse nærmere bestemte lovbrudd. Valget mellom ulike reaksjoner og sanksjoner og vilkårene for ileggelse av disse reaksjonene og sanksjonene følger av *loven, og er nøye drøftet i proposisjonen*. Dette høringsbrevet drøfter derfor ikke disse spørsmålene nærmere.

Vi gjør oppmerksom på at Fiskeridirektoratet, innenfor de rammer lov og forskrifter setter, kan utarbeide retningslinjer for saksbehandlingen, valg av reaksjonsform (eks. overtredelsesgebyr kontra anmeldelse) mv. Slike eventuelle retningslinjer vil bli offentliggjort på direktoratets nettsider.

### **3. NÆRMERE OM FORSLAGET**

#### **3.1 Tvangsmulkt**

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 lovovertrædelsen være uten konsekvenser. Formålet med tvangsmulkt er altså ikke å straffe en begått overtrædelse av lovgivningen, men å forhindre fremtidige eller fortsatte lovovertrædelser.

Tvangsmulkt er omtalt nærmere i Prop. 103 L (2012-2013) punkt 5.4 og s.101, se også Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 74-75.

Tvangsmulktbestemmelsen videreføres med mindre endringer, hvilket innebærer at satsene for tvangsmulkt i form av dagmulkt er standardisert til 15 ganger folketrygdens grunnbeløp dividert med 365 per dag, jf. forslaget § 2. Hensikten er å sikre ensartet forvaltningspraksis og at det skal være mer lønnsomt å innrette seg enn å ikke innrette seg etter pålegget.

Folketrygdens grunnbeløp (G) er en av faktorene som inngår i utmålingen. G justeres hvert år med virkning fra mai, slik at størrelsen på dagmulkten vil variere med endringene i G, se [www.nav.no](http://www.nav.no). Per dags dato er G på 85 245 kr. Det innebærer at dagmulkten normalt vil utgjøre kroner 3503 kroner.

Etter forslaget § 2 annet ledd kan det utmåles en forhøyet dagmulkt "dersom det foreligger fare for vesentlige skadevirkninger på miljøet, den som vedtaket retter seg mot, har unnlatt å etterkomme flere tidligere pålegg innen fristen eller ved andre særlige forhold." Den forhøyede tvangsmulkten utgjør 150 ganger folketrygdens grunnbeløp dividert med 365, eller 35 030 kroner per dag. Dette er uendret fra gjeldende forskrift.

Tredje ledd angir ulike elementer det skal tas hensyn til i vurderingen av om det foreligger særlige forhold etter annet ledd.

§ 3 i gjeldene forskrift omhandler utmåling av engangsmulkt. Bestemmelsen er lite brukt. I Prop. 103 L. (2012-2013) s. 71 drøfter departementet engangsmulkt:

”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 overtredelsesgebyr. For det andre var det etter departementets oppfatning viktig at reaksjonene i loven, som overtredelsesgebyr, 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.”

I tråd med dette blir § 3 ikke å videreføre.

Slik det også er etter gjeldende rett, kan Fiskeridirektoratet redusere og frafalle tvangsmulkt i særlige tilfeller, jf. forslaget til § 3.

En nærmere omtale av de gjeldende bestemmelsene om tvangsmulkt er tilgjengelig her: <http://www.fiskeridir.no/akvakultur/regelverk/merknader-til-forskrift-om-reaksjoner-ved-overtredelse-av-akvakulturloven>, se særlig ”Til § 5. Utmåling av dagmulkt” og ”Til § 7. Reduksjon og frafall av tvangsmulkt”.

## **3.2 Administrativ inndragning**

### **3.2.1 Innledning**

Formålet med administrativ inndragning er å rette opp i en ulovlig situasjon eller resultatet av en ulovlig handling. Administrativ inndragning er omtalt nærmere i Prop. 103 L (2012-2013) punkt 5.5 og s. 102-103.

Det kan sondres mellom direkte og indirekte utbytte. Med direkte utbytte tenker vi på tilfeller hvor overtredelsen i seg selv er tilstrekkelig for å oppnå utbyttet, mens vi med indirekte utbytte tenker på tilfeller hvor det må foretas ytterligere handlinger for å oppnå utbyttet. Et typisk eksempel på direkte utbytte er vederlag mottatt for ulovlig produserte akvakulturdyr. Som eksempel på indirekte vinning kan nevnes renteavkastning, utbytte av aksjer ervervet ved hjelp av utbyttet mv.

Departementet antar det i utgangspunktet er mest hensiktsmessig at administrativ inndragning begrenses, i hvert fall som den klare hovedregel, til det direkte utbyttet fra overtredelsen. Vi ber særlig om høringsinstansenes synspunkt på dette punkt.

### 3.2.2 Netto inndragning

Forslaget til forskrift § 4 første ledd slår fast at det er netto utbytte som skal inndras. Det innebærer at Fiskeridirektoratet, innen rimelige grenser, bør forsøke å bringe på det rene hvilket utbytte lovovertræderen har hatt. I proposisjonen heter det:

”Lovovertræderen skal i prinsippet verken sitte igjen med en økonomisk gevinst eller påføres et økonomisk tap.

Det er lovovertræderens 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.”

Som det fremgår ovenfor er det kun nettoutbyttet som skal inndras. Hva som er nettoutbyttet har i de senere år, særlig i tilknytning til ileggelse av overtredelsesgebyr for biomasseoverskridelser (hvor fortjeneste var et element), vært gjenstand for en viss diskusjon. Etter departementets syn er det imidlertid ikke tvilsomt at det i en nettoberegning ikke gis fradrag for faste utgifter eller det som i strafferetten også omtales om generalomkostninger. Med dette siktes det til de generelle utgiftene virksomheten medfører slik som lønnsutgifter, husleie, avskrivninger mv. En motsatt løsning ville i realiteten innebære at en bedrift som har delvis ulovlig drift, gjennom beregningen av utbyttet fikk redusert sine generelle utgifter – og dermed gis en gevinst. Det er derfor bare *merutgiftene* som følge av den lovstridige handling det kan gjøres fradrag for.

### 3.2.3 Skjønnsmessig fastsettelse av inndragningssum

Det kan bli prosessdrivende, uforutsigbart og 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, jf. forslaget til § 4 annet ledd. Som nevnt ovenfor innebærer dette at Fiskeridirektoratet først bør gjøre et rimelig forsøk på å fastsette nettoutbyttet. For å sikre forutberegnelighet og gjennomsiktighet, bør den skjønnsmessige vurderingen så langt som mulig ta utgangspunkt i kjente og aksepterte mål på kostnader og inntekter i akvakulturnæringen.

### 3.2.4 Skjønnsmessig fastsettelse av inndragningssum -biomasseoverskridelser

Fastsettelse av utbytte ved biomasseoverskridelser kan være utfordrende, og departementet har derfor for denne typen overtredelser funnet det hensiktsmessig at forskriften gir klare føringer for hvordan utbyttet skal beregnes, se forslaget § 5.

Som det fremkommer av første punkt gir leddet et utgangspunkt. Det innebærer at det er mulig å legge til grunn andre faktorer enn de som fremkommer av bestemmelsen. Fiskeri- og kystdepartementet vil imidlertid understreke at formålet med den standardiserte utregningen blant annet er å unngå usaklig forskjellsbehandling og sikre at den ansvarlige har forutsigbarhet for hvordan utbyttet utregnes. Dersom utgangspunktet likevel skal fravikes, må det foreligge tilstrekkelig dokumenterte variable kostnader knyttet til overtredelsen og det må gjøres en konkret vurdering av om kostnaden bør inngå i beregningen. Dersom kostnadene som dokumenteres er betydelig bør de tas med i beregningen for å unngå at oppdretter rammes uforholdsmessig hardt.

Departementet foreslår at utbyttet skal beregnes på samme måte som beregningen av fortjeneste etter dagens regelverk, dvs. reaksjonsforskriften § 10. Selv om vi foreslår å videreføre gjeldende rett, må høringsinstansene gjerne kommentere også på denne delen, og vi gjennomgår nedenfor hvordan utbyttet skal fastsettes.

Utbyttet vil ved biomasseoverskridelser være salgsprisen fratrukket kostnadene med å drive frem den ulovlige produserte fisken til salg. Som nevnt ovenfor er det bare de kostnadene oppdretter har hatt ved den ulovlige produksjonen som skal regnes med, dvs. marginalkostnadene.<sup>1</sup> Departementet presiserer at en produksjonssyklus totalt sett kan gå med underskudd, men at det likevel kan være fortjeneste på den delen av produksjonen som er ulovlig produsert.

Fiskeri- og kystdepartementet foreslår i § 5 annet ledd at salgsprisen skal forstås gjennomsnittlig pris på Sjømatrådet, omregnet fra våt vekt til sløyd fisk med 0,8.

Fra salgsprisen blir det fratrukket marginale kostnader. Den største utgiftsposten for oppdretter ved ulovlig produksjon vil normalt være førkostnadene, og departementet mener det må gis fradrag for denne i salgsprisen. Departementet foreslår i annet ledd at førkostnad skal forstås som *”førfaktor igjen multiplisert med gjennomsnittlig pris per kilogram før slik de fremkommer i siste tilgjengelige utgave av Fiskeridirektoratets økonomiske analyser akvakultur på overtredelsestidspunktet.”*<sup>2</sup> Fiskeridirektoratets beregnede pris pr. kg. før, dvs. innkjøpspris fra leverandør, vil fremgå av sist publiserte utgave av Økonomiske analyser akvakultur (i 2011-utgaven er det tabell A.7.), som er tilgjengelig på Fiskeridirektoratets nettsider.<sup>3</sup> Førfaktoren fremkommer av tabell C.4.2.

I tillegg kan det trekkes fra andre variable kostnader. Med andre variable kostnader menes gjennomsnittlige forsikringskostnader og slaktekostnader inklusiv

---

<sup>1</sup> Marginalkostnad (grensekostnad) er ”Merkostnaden ved å øke produksjonen med én enhet. Kan også uttrykkes som tilvekstraten for de samlede kostnader ved endring i produktmengden” (kilde: [www.snl.no/grensekostnad/økonomi](http://www.snl.no/grensekostnad/økonomi))

<sup>2</sup> Førfaktor: Total førmengde brukt / biomassetilvekst i perioden

<sup>3</sup> <http://www.fiskeridir.no/statistikk/akvakultur/statistiske-publikasjoner/loennsomhetsundersokelser-laks-og-regnbueoerret/loennsomhet-matfisk-laks-og-regnbueoerret>

fraktkostnader per kilogram ulovlig produsert biomasse ifølge siste utgave av Fiskeridirektoratets økonomiske analyser akvakultur på overtredelsestidspunktet.

Standardiserte satser har den ulempe at inndragningen vil kunne ramme noe ulikt fra gang til gang avhengig av underliggende og eksterne forhold hos oppdretter. Konsekvensen blir at de virksomhetene som driver mest effektivt, i form av lavest kostnader per produsert kg fisk, reelt sett får en lavere inndragningssum enn de som driver mindre effektivt, med høyere kostnader per produsert kg. fisk. For å sikre større grad av likebehandling, og for å få en mer presis vurdering av hvilken fortjeneste oppdretter har hatt, bør den ansvarlige for overtredelsen kunne legge frem dokumentasjon på reell salgspris og reelle fôrkostnader, jf. utkastets annet ledd. Dersom den ansvarlige ønsker å korrigere standardtallene, må både dokumentasjon på salgspris og fôrkostnader legges frem og sannsynliggjøres. Dokumentasjonen skal kvalitetssikres og bekreftes, eksempelvis av revisor.

Dersom det er snakk om lokalitetsoverskridelse kan fisken flyttes til andre lokaliteter og det kan gå en tid før dokumentasjonen vedrørende salg av fisk og totale fôrkostnader kan legges frem. Den ansvarlige for overtredelsen må derfor gis tilstrekkelig tid til å fremlegge dokumentasjon etter at det er gitt forhåndsvarsel om overtredelsesgebyr, jf. forvaltningsloven § 16.

Departementet har vurdert om den ansvarlige for overtredelsen også skal ha mulighet til å dokumentere andre opplysninger enn salgspris og fôrkostnader og om Fiskeridirektoratet i så tilfelle må legge vekt på dem. Formålet med bestemmelsen er imidlertid er å redusere behovet for omfattende drøftelser rundt hvilke kostnader som bør regnes med i utmålingen, og det er rettslig sett klart ikke er nødvendig å åpne for frie drøftelser rundt kostnadsspørsmålet. Det er imidlertid viktig at direktoratet har i mente at "beregningen i grove trekk gi[r] uttrykk for den reelle situasjonen", jf. Prop. 103 L (2012-2013) s. 102.

### **3.3 Overtredelsesgebyr**

#### **3.3.1 Innledning**

Overtredelsesgebyr er viet betydelig omtale i Prop. 103 L (2012-2013), se punkt 5.1, 5.3 og s. 103-109.

Forholdet til Grunnloven § 96 (som bestemmer at ingen kan straffe uten etter dom) og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) er omfattende drøftet både i arbeidsgruppens rapport og i proposisjonen. Departementet ser det derfor som lite hensiktsmessig å gå nærmere inn på disse spørsmålene her, men vil likevel kommentere ett punkt. I proposisjonen s. 52-53 drøfter departementet om overtredelsesgebyr etter det nye lovforslaget er straff i EMKs forstand. Dersom overtredelsesgebyret er å anse som straff utløser det krav om rettfærdig rettergang etter

EMK art. 6 og forbud mot gjentatt straffeforfølgning etter EMK protokoll 7 art 4 nummer 1. Departementet konkluderer i drøftelsen med at det er flere forhold som taler for at overtredelsesgebyr etter akvakulturloven ikke er straff etter EMK, men noen helt klar konklusjon trekkes ikke:

*”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 rettferdig rettergang er krenket.*

*Det vil i alle tilfelle være gode grunner for betryggende saksbehandling ved ileggelse 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.”*

Departementet har etter dette konkludert med at Fiskeridirektoratet, ved ileggelse av overtredelsesgebyr skal ha en saksbehandling som *om* overtredelsesgebyr etter akvakulturloven er straff etter EMK.

Bestemmelsen om overtredelsesgebyr, med motivene i proposisjonen, gir etter departementets syn tilstrekkelig veiledning i hvilke tilfeller gebyr bør ilegges og hvilke avveier som bør gjøres i utmålingen. Det fremgår imidlertid direkte av bestemmelsen at departementet i forskrift skal fastsette et øvre tak, og dette fremgår av forslaget til forskrift § 8. Videre har departementet, slik det også er gjort i gjeldende regelverk, funnet det hensiktsmessig å avgrense i forskrift hvilke lovbrudd som bør møtes med overtredelsesgebyr, dette fremgår av forskriften § 6.

### 3.3.2 Hvilke lovbrudd kan møtes med overtredelsesgebyr?

Utkastet til forskrift § 6 bestemmer at Fiskeridirektoratet kan ilegge overtredelsesgebyr for brudd på en rekke bestemmelser. Bestemmelsene foreslås videreført. I tillegg foreslår departementet at enkelte nye bestemmelser skal legges til. Felles for samtlige bestemmelser er at overtredelser av disse bestemmelsene er av en viss alvorlighetsgrad, og at de er på områder hvor myndighetene har et særlig fokus på kontroll og tilsyn, slik som rømming og biomasseoverskridelser.

Forslag til nye bestemmelser er:

#### *Akvakulturdriftsforskriften § 8*

Bestemmelsen gjelder plassering, merking og fortøyning av installasjon.

#### *Akvakulturdriftsforskriften §§ 41, 42, 43,*

Journalføringsbestemmelsene som er gitt i § 41 bokstavene a - f og bokstav h og § 42 a, b og c, samt g, og annet ledd og § 43 er begrunnet i kontrollhensyn. Fiskeridirektoratet bruker opplysningene til å kontrollere reglene om biomasse, rømming, passivitet,



kravet til forsvarlig drift og aktsomhetsregelen i forbindelse med bruk av kjemikalier og legemidler.

*Akvakulturdriftsforskriften §§ 44 og 45 rapporteringsbestemmelser*

Rapporteringsbestemmelsene er gitt med bakgrunn i kontroll- og beredskapshensyn. Fiskeridirektoratet vil ha behov for opplysningene for kontroll av biomasse, antall utsatt fisk, forsvarlig drift, rømming mv.

*IK-Akvakulturforskriften § 4 og § 5*

Forskrift om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen skal sikre en systematisk gjennomføring av tiltak for å oppfylle akvakulturlovgivningen. § 4 omhandler plikten til å drive internkontroll mens § 5 omhandler internkontrollens innhold.

### 3.3.3 Tak for overtredelsesgebyr

Et øvre tak for overtredelsesgebyr har blitt drøftet ved tidligere anledninger, herunder er spørsmålet omtalt i Prop. 103 L (2012-2013) punkt 5.3.2.5. Fra proposisjonen hitsettes dette punktet i sin helhet:

”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 onde, og dermed ivareta formålet med overtredelsesgebyr som nettopp er å påføre overtrederen et onde 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 overtreders 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 nyansering 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 akvakulturtillatelser 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.

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 torskoppdrettsnæringen 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 torskoppdrettsnæringen 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.”

Videre fremgår det av proposisjonen, under departementets vurdering:

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

Departementet viderefører med dette vårt forslag om trinnvis inndeling av overtredelsesgebyrets øvre tak, og dette er nedfelt i forslaget til forskrift § 7.

### 3.4 Søksmålsfrist

Akvakulturloven § 33a gir departementet hjemmel til i forskrift å bestemme at parten må reise søksmål om gyldigheten av forvaltningsvedtak med hjemmel i akvakulturloven eller krav om erstatning som følge av vedtaket, innen 6 måneder fra det tidspunkt da melding om endelig vedtak kom frem til vedkommende part.

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. På reaksjons- og sanksjonsområdet er adgangen til domstol særlig viktig og sentralt rettsikkerhetsspørsmål. Departementet har likevel vurdert om det bør inntas en søksmålsfrist også for slike vedtak. Formålet vil være å sikre forutsigbarhet rundt avgjørelsen og sikre at slike saker bringes raskt inn for domstolen for avgjørelse.

Som det går frem av Prop. 103 L (2012-2013) er behovet for å kunne sette frist for søksmål, ikke like sterkt til stede på alle områder av akvakulturforvaltningen. For avgjørelser hvor forvaltningen har fattet vedtak overfor én aktør, som normalt vil være tilfelle etter reaksjonsforskriften, og hvor avgjørelsen ikke berører andre aktører, vil fordelene av en eventuell tidsbegrenset søksmålsadgang ikke gjøre seg gjeldende i like sterk grad som når det er mange parter involvert.

Departementet vil videre peke på at det av akvakulturloven § 30 fjerde ledd følger at overtredelsesgebyr forfaller til betaling to måneder etter at vedtak om overtredelsesgebyr er fattet, og at gebyret er tvangsgrunnlag for utlegg. Samtidig fremkommer det at tvangskraften suspenderes dersom det anlegges søksmål. Etter

departementets syn vil dette gi den som er ilagt et overtredelsesgebyr klare incentiver om å anlegge søksmål raskt, særlig dersom gebyret er av en viss størrelse.

Samlet er det departementets syn at det ikke er hensiktsmessig å innta i forskriften en søksmålsfrist, men vi ber likevel særlig om høringsinstansens syn på dette spørsmålet.

Med hilsen

Vidar Landmark  
ekspedisjonssjef

Martin H. Bryde  
avdelingsdirektør

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer*