

Innst. O. nr. 116

(2000-2001)

Innstilling frå næringskomiteen om lov om endringer i lov 3.juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. og lov 14 .desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk (kontrolltiltak)

Ot.prp. nr. 92 (2000-2001)

Til Odelstinget

1. SAMANDRAG

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

Regjeringen foreslår i proposisjonen en del større og mindre endringer i lov av 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. og lov av 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk. Samtlige endringer har som siktemål å forbedre ressurskontrollen og forvaltningen av de levende marine ressursene. Proposisjonen må sees på bakgrunn av den offentlige debatt som har pågått om ulovligheter i fiskerinæringen, og den redegjørelsen som fiskeriministeren holdt for Stortinget den 3. mai 2001 om ulovligheter, kontroll og tiltak i fiskerinæringen. Redegjørelsen er tatt inn som trykt vedlegg til proposisjonen.

Forslagene i proposisjonen omfatter følgende:

- å utvide saltvannsfiskelovens stedlige virkeområde,
- å gi fullmakt til å fastsette faktorer for beregning av rund vekt fisk som landes, produseres, oppbevares eller transporteres,
- å gi fullmakt til å kreve opplysninger på sluttседdel om fangstens størrelsessammensetning,
- å gi hjemmel for inndragning av fangst ved levering i strid med gjeldende regler, og om reduksjon av den fangstverdi som skal inndras i enkelte spesielle fiskerier, og
- å utvide og presisere Fiskeridirektoratets myndighet når det gjelder ressurskontroll.

Videre fremmes forslag om å innføre en landings-seddel for å registrere fangst som landes, forslag om å skjerpe strafferammen i saltvannsfiskeloven, forhøye strafferammen i råfiskeloven for så vidt gjelder overtredelse av sluttседdelforskriften på kjøpersiden, forslag om å innføre hjemmel i saltvannsfiskeloven for å anvende fengselsstraff når overtredelse er begått av

utenlandsk fartøy, endre saltvannsfiskelovens virkeområde slik at man får hjemmel for å forby statsløse fartøy å drive fiske i internasjonalt farvann, og håndheve et slikt forbud med tvangsmakt.

1.2 Innledning

Det siste året er det blitt rettet stor oppmerksomhet mot ulovligheter innenfor fiskerinæringen, både i forhold til fartøysiden og landsiden. En del forhold er avdekket gjennom kontrollinstansenes arbeid, og reagert mot. Andre står fortsatt som påstander, og dreier seg om alvorlige og omfattende overtredelser av regelverket. Slike påstander, i det omfang som har fremkommet i det siste, kan stille en hel næring i miskreditt.

Levende marine ressurser er fornybare, men ikke uuttømmelige. Disse ressursene er det norske samfunnets fellesarv. Høsting og annen virksomhet må derfor utøves og reguleres både med et kortsiktig og et langsiktig tidsperspektiv, det vil si på en måte som både utvikler næringen i dag og som sikrer ansvarlighet og langsiktig bærekraftighet for fremtiden. Med bærekraftig utnytting av fiskeriressursene som overordnet målsetting, er det tvingende nødvendig å holde kontroll med uttaket av fisk. En forbedret ressurskontroll vil komme fiskerne og næringen til gode. Næringens lønnsomhet på sikt er avhengig av et godt forvaltnings- og kontrollregime.

I fiskeriministerens redegjørelse for Stortinget 3. mai 2001 ble det skissert tiltak på flere plan, blant annet styrking av koordineringen mellom Fiskeridirektoratet, Kystvakten og salgslagene, og utnytting av de muligheter moderne teknologi gir til en bedre og mer effektiv kontroll, samt styrking av Fiskeridirektoratets kontrollbemanning, og å endre lover og regler for å legge til rette for en bedre kontroll.

I sammenheng med de tiltak som foreslås i proposisjonen, er Fiskeridirektoratet allerede instruert om å ta i bruk en lovhjemlet adgang til midlertidig eller permanent å trekke tilbake et fartøys rett til å drive ervervsmessig fiske eller en fiskekjøpers rett til å ta mot fisk i førstehånd («administrative sanksjoner»).

1.3 Nærmere om ulike endringer i saltvannsfiskeloven - departementets høringsnotat

Fiskeridepartementet sendte 4. desember 1998 på høring et notat med forslag til endringer i lov av 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. Fellesnevneren for forslagene var behovet for på forskjellige måter å styrke kontrollen med fiske, men det ble også tatt med enkelte andre forslag. Departementet har i proposisjonen i hovedsak opprettholdt de forslag til endringer som ble omhandlet i høringsnotatet.

1.3.1 Endringer i lovens stedlige virkeområde, jf. saltvannsfiskeloven § 1 første ledd

Etter saltvannsfiskeloven § 1 første ledd bokstav b), får loven i farvann utenfor noen stats fiskerijurisdiksjon bare anvendelse overfor norsk fartøy som driver fiske eller fangst. Etter gjeldende rett omfatter loven ikke norske kjøpe- og transportfartøy i farvann utenfor noen stats jurisdiksjonsområde.

Departementet mener at en moderne ressurskontroll må ha et videre perspektiv enn bare å være rettet mot selve fangstoperasjonen. Kontrolltiltak må kunne settes inn mot ethvert ledd i kjeden som behandler fisk. Omlasting, oppbevaring, transport og kontroll av omsetning vil også foregå på land, samtidig som landing av fangst skjer i land. For å unngå at loven bare får anvendelse på den omlasting osv. som skjer i farvann, er det nødvendig å utvide det stedlige virkeområdet. Dette legger også til rette for et nærmere kontrollsamarbeid mellom salgslagene og Fiskeridirektoratet.

Flere sentrale høringsinstanser har uttalt seg positivt til forslaget. Norsk Sjøoffisersforbund har imidlertid gått mot forslaget, mens Norges Rederiforbund uttaler at forbundet «er i utgangspunktet skeptisk» til forslaget, og etterlyser en nærmere analyse av «hvilke konsekvenser det vil kunne få for de aktører som utfører rene transportoppdrag». Departementet kan ikke se at innvendingene fra Norsk Sjøoffisersforbund og Norges Rederiforbund kan tillegges avgjørende vekt, idet hensynet til en effektiv ressurskontroll tilsier at også andre enn fiskefartøyene blir gjort til gjenstand for kontroll.

1.3.2 Utvidelse av lovens saklige virkeområde til å omfatte pigghuder, jf. saltvannsfiskeloven § 2 første ledd

Det har i de senere år vært drevet kommersiell fangst av kråkeboller i et visst omfang, og det er interesse for fangst av kråkeboller også med tanke på opp-

føring. Slik virksomhet vil kunne medføre behov for å fastsette reguleringsbestemmelser for fangst av arten, bruk av redskap mv. Ut fra et føre-var-prinsipp og de alminnelige hensyn til bærekraftig utvikling og arts- mangfold, bør en ha hjemmel i saltvannsfiskeloven til å regulere fangst av pigghuder.

1.3.3 Utvidelse av lovens saklige virkeområde til å omfatte omlasting, landing, transport, oppbevaring og omsetning av fisk, jf. saltvannsfiskeloven § 2 første ledd

Saltvannsfiskeloven § 2 første ledd omfatter etter ordlyden ikke kontroll overfor omsetningsleddet og andre sekundære ledd i forhold til fangstleddet, idet bestemmelsen bare omfatter «fiske i sjøen». Som en følge av forslaget om at Fiskeridirektoratets kontrollkompetanse skal omfatte omlasting, landing, transport, oppbevaring og kontroll ved omsetning av fisk - jf. forslaget til ny § 1 første ledd bokstav d) - foreslo departementet i høringsnotatet at § 2 annet ledd ble endret til også å inkludere omlasting, landing, transport, oppbevaring og kontroll ved omsetning av fisk.

Norsk Sjøoffisersforbund går mot forslaget, idet forbundet ikke kan se at det er grunn til å utvide kontrollfullmaktene «til også å omfatte ikke merkepliktige handelsfartøy ut over det som annen norsk lov hjemler for». Norges Rederiforbund uttrykker skepsis til forslaget. Departementet mener at for å kunne drive en moderne ressurskontroll, rettet mot all aktivitet fra fisken blir fanget til den er transportert til det endelige marked, må det etableres hjemmel for å gi kontrollrelaterte bestemmelser i forhold til omlasting, landing, transport og oppbevaring. Det må aksepteres at fartøy, og andre aktører som er involvert i transport og omsetning av fisk, blir underlagt et annet kontrollregime enn aktører som ikke deltar i slik virksomhet, på bakgrunn av de særlige kontrollbehov som er knyttet til gjennomføring av en forsvarlig ressursforvaltning.

Det foregår forøvrig en stadig større grad av landing av fangst uten at omsetning finner sted, med den følge at det ikke blir skrevet sluttседdel for fangsten. Det er behov for å fastsette hjemmel til å kunne pålegge den som mottar fangsten å utstede en landingsseddel, noe som innebærer at det er behov for å utvide lovens virkeområde til å omfatte landing.

1.3.4 Hjemmel til å fastsette faktorer for beregning av rund vekt av fisk som landes, produseres, oppbevares eller transporteres, jf. saltvannsfiskeloven § 4 ny bokstav t)

Med hjemmel i saltvannsfiskeloven har departementet fastsatt en rekke omregningsfaktorer i fisket. Dette gjelder i vesentlig grad omregning fra produsert fangst til rund vekt. Omregningsfaktoren er et hjelpemiddel for å kunne beregne uttak i forhold til fastsatte fangstkvanter. Bestemmelsene om omregningsfaktorer er knyttet til fartøyet og fartøyets kvote. Det foreslås

hjemmel til ved forskrift å fastsette omregningsfaktorer også knyttet til landing, produksjon, oppbevaring og transport av fisk. Endringsforslaget, sett i sammenheng med den foreslåtte endringen i saltvannsfiskelovens § 2, hvor virkeområde til saltvannsfiskeloven utvides til også å omfatte den landbaserte fiskeindustrien, vil medvirke til en effektiv ressurskontroll langs hele linjen fra fisken tas opp av havet til den selges fra grossist.

Omregningsfaktorene er et essensielt hjelpemiddel ved Kystvaktens fangstkontroll om bord i fiskefartøy, og ved Fiskeridirektoratets kontroll av tilvirket vare etter at fangsten er landet. Ved kontroll beregnes kvanta ombord i rund vekt og sammenholdes med fangstdagbok og eventuelle fangstrapporter sendt til Fiskeridirektoratet. Norske fiskerimyndigheter ønsker å få felles omregningsfaktorer med andre fiskerinasjoner rundt Nordsjøen. En felles korrigeringsfaktor for eksempel knyttet til vanntrekk ved landing av pelagisk fisk, vil gi like konkurransevilkår for de forskjellige nasjoner. Dette er en viktig sak for Norge. Det er derfor behov for å få klar lovhjemmel til å kunne fastsette omregningsfaktorer.

1.3.5 Hjemmel til å kreve angivelse av fangstens størrelsessammensetning på sluttseddelen, jf. saltvannsfiskeloven § 9

Fiskeristatistikk baseres på fiskers og kjøpers opplysninger på sluttseddelen, og kontrollen av opplysninger på sluttseddelen, er et meget viktig element i ressurskontrollen. Bestemmelsen i saltvannsfiskeloven § 9 gir hjemmel for ved forskrift å pålegge eier eller bruker av fiske- og fangstfartøy å gi oppgave til fiskeridireksjonen og salgorganisasjonene over fangstkvantum, fiskeslag og fangstens verdi mv. Departementet foreslo i høringsnotatet å endre saltvannsfiskeloven slik at departementet får hjemmel til ved forskrift å kunne pålegge en plikt til å gi oppgave også over fangstens størrelsessammensetning.

Noen høringsinstanser har uttrykt bekymring for at forslaget får økonomiske og administrative konsekvenser for næringen, både landsiden og fartøysiden. Til dette er å bemerke at etter salgslagene bestemmelser er det allerede for mange fiskeslag gitt bestemmelser om størrelsesfordeling og sortiment. Fisker må således allerede etter gjeldende bestemmelser ta prøver og ha rutiner som sikrer at rett sortiment kommer på sluttseddelen, og er medansvarlig for at opplysningene er riktige. Norges Fiskerlag går mot forslaget bl.a. fordi opplysningene fra sluttseddelen om størrelsessammensetning foreløpig i liten grad danner grunnlag for biologisk rådgivning.

Konsekvensen av feil angivelse av størrelsessammensetning på sluttseddelen kan være at det biologiske bildet av det norske fangstuttaket blir uriktig. Det er etter departementets mening slikt at størrelsessammensetningen i tiltagende grad er et element i kartleg-

ging av høstings- eller omsetningsmønsteret. Med bakgrunn i oppgaver over fangst- og størrelsessammensetning oppnås et bedre grunnlag for å vurdere om all fisk i alle størrelser alltid bringes til land.

Forbedret landingskontroll innebærer en bedre ressursforvaltning, som i neste omgang vil komme næringen selv til gode. Det er derfor ikke urimelig å gjennomføre kontrolltiltak som også vil ha praktiske og økonomiske konsekvenser for næringen selv.

1.3.6 Hjemmel til å inndra fangst levert i strid med gjeldende regelverk, jf. saltvannsfiskeloven § 11 tredje ledd

Et hovedvilkår for å delta i norsk fiske er at vedkommende fisker selv deltar med fartøyet. Når det er gitt kvoter, er det en forutsetning at kvoten skal fiskes av det fartøy som er tildelt kvote. Når fisk som er fanget i strid med lovens bestemmelser, eller bestemmelser gitt i medhold av loven, blir ilandført, så tilfaller «fangsten eller dens verdi vedkommende salgsgorganisasjon».

Det forekommer en del tilfeller hvor sluttseddel er ført på annet fartøy enn det som faktisk har tatt fangsten. Ved levering av fangsten er fiskeoperasjonen i snever forstand slutført, og det kan reises spørsmål om inndragning kan foretas overfor en fartøyeier som isolert sett ikke har fanget fisk i strid med bestemmelsene. Det foreslås derfor en presisering av §11 tredje ledd om at fangsten eller dens verdi tilfaller salgsgorganisasjonen også dersom fisk blir *levert* i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av saltvannsfiskeloven.

Ingen høringsinstans gir prinsipielt uttrykk for uenighet vedrørende forslaget om hjemmel til å inndra fangst ved levering i strid med gjeldende regelverk. Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening er enig i forslaget, men mener prinsipielt at fangstverdien ved inndragning bør tilfalle staten, ikke salgslagene. Nærings- og handelsdepartementet gir også uttrykk for det samme prinsipielle syn. Når det gjelder høringsuttalelsene om at inndratt fangstverdi bør tilfalle statskassen, ikke salgslagene, har salgslagene anvendt store deler av inndratte beløp til sin kontrollvirksomhet. Det legges nå opp til at alle inndratte midler skal nyttes til kontroll. Departementet finner det derfor riktig at inndratt beløp fortsatt tilfaller salgslagene.

1.3.7 Hjemmel til å gi forskrift om redusert inndragningsandel, jf. saltvannsfiskeloven § 11 tredje ledd

Det foreslås også et tillegg til bestemmelsen i § 11 tredje ledd for å gi hjemmel til å fastsette regler om reduksjon av inndragningsbeløpet i enkeltfiskeri. Det er et mål at regelverket skal stimulere til at størst mulig del av den ulovlige fangsten bringes i land. Å bringe på land fangst som vil bli inndratt, medfører merarbeid og kostnader for fiskeren. Inndragning av hele

verdien av den ulovlige fangsten, vil øke faren for utkast og dumping av slik fangst.

Norges Fiskarlag slutter seg til forslaget, idet laget «mener at det vil stimulere flåten til å bringe i land utilsiktet bifangst som blir inndratt». Norges Kystfiskarlag går mot endringen. Slik laget ser det, er dette en regel som først og fremst vil komme til anvendelse ved notfiske, og Kystfiskarlaget anser det som uakseptabelt å innføre «spesialregler som tilgodeser at en flåtegruppe på denne måten kan gamble med ressursene». Norges Fritidsfiskarlag går også mot endringen, idet laget stiller «seg meget tvilende til forskrifter som kun skal gjøre fangst av ulovlig fanget fiske «bare litt mindre lønnsomt» enn å fiske etter lovlig arter/størrelser».

Departementet er oppmerksom på at regelen vil kunne bli oppfattet som en faktisk endring eller utvidelse av bestemmelser om kvote, om lovlig minstemål, om bifangstandel, fartøyskvote pr. tur osv. Forslaget kan imidlertid medføre at fangst bringes på land og blir ført på sluttседdel, noe som bør bedre norsk fangststatistikk som bl.a. benyttes som grunnlagsmateriale for forskerne ved bestandsberegninger.

1.3.8 Utvidelse av Fiskeridirektoratets kontrollkompetanse, jf. saltvannsfiskeoven § 45

Den kompetanse Fiskeridirektoratet har i dag i saltvannsfiskeovens § 45 er ikke tilstrekkelig til at direktoratet kan oppfylle sitt kontrollansvar, i og med at en har begrensede fullmakter til å kontrollere mottak og omsetning av fisk. En langsiktig bærekraftig forvaltning av ressursene forutsetter at uttaket fra havet er kontrollerbart. Det å sikre effektiviteten i denne kontrollen må åpenbart være en høyt prioritert samsfunnsinteresse. Dette tilsier at kontrollen ikke er begrenset til fangstleddet, men omfatter alle ledd i kjeden frem til markedet. Det foreslås derfor at Fiskeridirektoratet gis kompetanse til å kunne foreta ressurskontroll ikke bare på sjø og ved landing av fisk, men også å kunne kontrollere mottak og omsetning av fisk. Med fisk forstås også fiskeprodukter. Forslaget innebærer at direktoratet skal gis uhindret adgang hos enhver som i ervervsøyemed er i besittelse av fisk beregnet på oppbevaring, transport eller omsetning, og hos enhver som er i besittelse av dokumenter vedrørende slik fisk. Videre blant annet at direktoratet skal gis uhindret adgang til å kontrollere regnskap og andre relevante dokumenter og opplysninger, uansett hvordan disse oppbevares, og til relevante gjenstander. Det ble også foreslått at fartøy skal kunne pålegges å stanse fiske og å trekke trål og annen fiskeredskap, samt at direktoratet under sin kontrollvirksomhet skulle få adgang til å trekke redskap mv.

Innsigelsene i høringsuttalelsene gjelder i hovedsak forslagene til endringer i § 45 annet og tredje ledd. Norges Fiskarlag hevder at rederikontor ikke er relevante kontrollobjekter og at lovteksten ikke må utvi-

des til å gjelde rederikontor. Etter gjeldende rett, § 45 fjerde ledd, har myndighetene imidlertid allerede tilgang til rederikontor for å kontrollere rederiregnskap og for å gi pålegg til reder om å gi opplysninger som er nødvendige for å utøve kontroll. Det nye forslaget går ikke lenger enn eksisterende hjemmel. Endringsforslaget gir imidlertid en presisering av at en også skal ha tilgang til informasjon som er lagret elektronisk. Videre er det hevdet at myndighetene i forhold til øvrig næringsliv ofte ikke kan kontrollere uten bruk av straffeprosesslovens bestemmelser om ransaking og beslag, og at Fiskeridirektoratets kontrolltilgang, etter det nye forslaget, vil være langt mer vidtrekkende enn det andre kontrolltater og politiet og påtalemyndighet har.

Til de konkrete høringsuttalelsene sies i proposisjonen at en del av innsigelsene kan tyde på misforståelse av gjeldende rett. De sterkeste innsigelsene er rettet mot kontrollelementer som fiskerimyndighetene har hatt til rådighet siden 1984. Det synes også være noe uklare oppfatninger angående begrepet ransaking. Gjennomgangen av andre kontrolltaters kontrollhjemler viser at disse etatene har hjemler som sikrer dem mer omfattende kontrolladgang enn det direktoratet i dag har. Det er derfor ikke korrekt når det hevdes at andre næringsdrivende ikke kan kontrolleres uten rettslig beslutning om ransaking og beslag. Fiskeridirektoratet og alle andre kontrollorganer det er naturlig å sammenligne seg med, har videre kontrollfullmakter enn politiet. Dette skyldes først og fremst at kontrollfullmakter i spesiallovgivningen er basert på å kunne foreta stikkprøvekontroller, mens politiet i utgangspunktet trenger skjellig grunn til mistanke for å foreta kontroll.

Det er få innsigelser mot det nye som er at kontrollhjemmelen omfatter nye ledd innenfor omsetning, transport mv.

1.4 Innføring av landingsseddell, jf. saltvannsfiskeoven §§ 9 a og 45a og råfiskeoven § 7

Kjernen i råfiskeoven er forbudet mot å omsette, tilvirke eller utføre fisk dersom fisken i første hånd ikke har vært omsatt gjennom et salgslag. For tilvirkning er det gjort unntak for tilvirkning av egen fangst. Formålet er å sikre at salgslagene har herredømme over den fisk som norske fiskere fanger og fisk som utenlandske fiskefartøyer bringer til landet, for slik å gjøre dem i stand til å organisere førstehåndsomsetningen best mulig. Råfiskeoven gir altså i hovedsak bestemmelser om førstehåndsomsetning av fisk. Landing av fisk som ikke innebærer omsetning faller derfor utenfor. Etter gjeldende rett kan derfor fryseribedrifter og andre som mottar fisk som landes uten at omsetning finner sted, ikke pålegges å veie den fisken som de tar mot fra fiskefartøy. Hvorvidt landing av fangst som ikke omsettes, representerer overtredelse av kvotereguleringer i medhold av saltvannsfiskeo-

ven, vil således normalt ikke bli avdekket som følge av salgslagenes kontroll med saltvannsfiskelovens bestemmelser.

På denne bakgrunn ble det i departementets høringsnotat av 14. desember 2000 lagt frem forslag om endringer i saltvannsfiskeloven § 9 a og § 45 a og råfiskloven § 7, for å gi de nødvendige hjemler for kontroll med landing av fisk når fangsten ikke omsettes. Høringsnotatet bygget på en tidligere utredning fra en arbeidsgruppe i Fiskeridirektoratet.

Omsetning av fisk representerer en viktig registrering av uttaket fra havet. Fiskesalgslagenes enerett til førstehåndsomsetning sikrer at i hovedsak all råfisk som er gjenstand for kommersielt fiske, omsettes via et salgslag. Samtidig veies og registreres fisken på en sluttседdel som overføres elektronisk til Fiskeridirektoratets database. På grunnlag av disse sedlene utarbeides det fangststatistikk, som igjen er avgjørende for overvåkingen av utviklingen i de enkelte fiskerier, særlig hvor mye som gjenstår av de ulike kvoter.

En større andel av landinger skjer nå uten at sluttседdel fylles ut i henhold til sluttседdelforskriften, fordi omsetningen skjer på et annet tidspunkt enn landingstidspunktet. Kunnskap om den mengde fisk som faktisk er tatt, er viktig. Den tidsloppen som i dag oppstår med hensyn til informasjon, gjør at fiskerimyndighetene er dårligere oppdatert enn nødvendig, og svekker den generelle kontrollen med uttak fra havet. Landing av fisk uten umiddelbar registrering, bidrar også til å svekke mulighetene for å føre en tilfredsstillende kontroll med iverksatte kvotereguleringer.

På denne bakgrunn ønsker departementet å etablere en lovhjemlet ordning der en pålegger fisker og mottaker på land/fartøy, å utstede og underskrive et dokument med relevante opplysninger - en såkalt landingsседdel - når fisk landes uten at det er krav om utstedelse av sluttседdel i henhold til dagens regler. En slik landingsседdel bør inneholde alle opplysninger som fremgår av en sluttседdel, unntatt pris og øvrige opplysninger som gjelder selve omsetningen. Med «landet» siktes tradisjonelt i første rekke til at fisken bringes i land, men også at den overføres fra fiskefartøyet til et annet fartøy. Låssatt fisk anses ikke som landet. Landing av fisk til merd i oppdrettsanlegg, eller til havbeiteformål er etter departementets mening en anvendelse av fangsten som bør anses omfattet av plikten til å utstede en landings- eller sluttседdel.

I det lovforslaget som fremmes i proposisjonen, foreslår departementet at plikten nedfelt i saltvannsfiskeloven § 9 a skal omfatte «enhver som mottar, oppbevarer eller omsetter fangst fra norsk eller utenlandsk fartøy», som da vil inkludere å motta eller oppbevare fisk til oppdretts- eller havbeiteformål, mens salgslagenes kontrollplikt etter råfiskloven § 7 foreslås å omfatte «også råfisk som blir landet, herunder overført fra fiskefartøy til annet fartøy eller overført

til oppdrett eller havbeite, uten at omsetning finner sted».

Blant de høringsinstanser som har uttalt seg om forslagene, er det ingen som går mot forslagene i sin helhet. Sunnmøre og Romsdal Fiskeslagslag har i sin uttalelse gått mot at salgslagenes oppgave etter saltvannsfiskeloven § 45 a endres fra å «medvirke i kontrollen» til å «utføre kontroll» med at saltvannsfiskeloven og forskrifter fastsatt med hjemmel i denne, blir overholdt. Departementet finner det imidlertid nødvendig å endre ordlyden i denne bestemmelsen, for å unngå tvil om at salgslagene har en selvstendig plikt til å føre kontroll.

Det er et prinsipielt spørsmål hvor langt salgslagene, som er eid av fiskerne sely, skal ha et selvstendig kontrollansvar. Departementet mener det er riktig at dette blir fastslått i loven og at hensynet til en forsvarlig ressurskontroll må gå foran andre innvendinger som måtte kunne reises mot et slikt kontrollsystem. En forsvarlig ressurskontroll er en overordnet samfunnsinteresse, og det apparat salgslagene har bygget opp og de muligheter som salgslagene har til å utføre kontroll, må nyttes til å støtte opp under denne samfunnsinteressen. Salgslagenes kontrollarbeid finansieres ved at verdien av inndratte fangster tilfaller vedkommende salgslag. Dersom det viser seg at dette slår skjevt ut, vil departementet se nærmere på muligheten for å etablere en form for fellespott av inndratte midler. En ser heller ikke noe prinsipielt i veien for at salgslagenes øvrige inntekter nyttes til kontrollvirksomhet.

1.5 Strafferammene i saltvannsfiskeloven og råfiskloven

Spørsmålet om en utvidelse av strafferammene i fiskerilovgivningen har tidligere vært utredet av en arbeidsgruppe bestående av representanter for politi- og påtalemyndigheten, Fiskeridirektoratet, Kystvakten, fiskesalgslag og Fiskerinæringens Landsforening («Grønlien-utvalget»). Arbeidsgruppen hadde som mandat blant annet å «vurdere og komme med forslag til hvilke reaksjonsformer og hvilket reaksjonsnivå som vil være tjenlig og mer effektivt å forebygge brudd på regelverket for fiske».

På grunnlag av arbeidsgruppens innstilling ble det sendt på høring et forslag til endringer i straffebestemmelsene i saltvannsfiskeloven og råfiskloven. For så vidt gjelder endringsforslaget til saltvannsfiskeloven, fulgte departementet tilrådingen fra arbeidsgruppen som foreslo at strafferammen i saltvannsfiskeloven av 4. juni 1983 nr. 40 § 53 heves til bøter eller fengsel inntil 6 måneder, og under særdeles skjerpene omstendigheter til fengsel i inntil 2 år. Det er naturlig at den øvre strafferamme i saltvannsfiskeloven blir brakt opp på samme nivå som for eksempel lakseloven og villtloven og at foreldelsesfristen når det gjelder idømmelse av straff for alvorlige overtredelser, blir forlen-

get fra 2 til 5 år. Når det gjelder straffebestemmelsene i råfiskloven og kjøperregistreringsloven, fant departementet ikke å kunne følge arbeidsgruppens forslag. Departementet foreslo ingen endringer i strafferammen i kjøperregistreringsloven. Når det gjelder råfiskloven, foreslo departementet at man bare delvis fulgte arbeidsgruppens innstilling, ved at strafferammen for overtredelse av bestemmelser gitt i medhold av råfiskloven § 7 annet ledd ble hevet. Råfisklovens alminnelige strafferamme bør fortsatt være bøter, men det gis et tillegg om at overtredelse av bestemmelser gitt i medhold av § 7 annet ledd, som er hjemmel for sluttседdelforskriften, kan straffes med bøter eller fengsel i inntil 6 måneder, og under særdeles skjerpene omstendigheter fengsel i inntil 2 år.

Spørsmålet om ulike strafferammer i saltvannsfiskeloven og råfiskloven er kommentert av flere høringsinstanser. Departementet ser at dette kan fremstå som et problem. I de tilfellene hvor fisker og kjøper har gått sammen om en eller annen form for overtredelse av regelverket, vil imidlertid dette i de langt fleste tilfellene måtte innebære at reglene i sluttседdelforskriften er overtrådt og den forhøyede strafferammen i råfiskloven § 9 komme til anvendelse, slik at strafferammene er like for de to partene. I tilfeller hvor det ligger til grunn en overtredelse av saltvannsfiskeloven på fiskers side, vil kjøper etter omstendighetene kunne straffes for medvirkning til overtredelse av saltvannsfiskeloven. Denne muligheten til å nytte medvirkningsinstituttet, bør nyttes i de tilfellene hvor muligheten rettslig sett er til stede.

Høringsrunden viser i det alt vesentlige oppslutning om forslaget om å forhøye strafferammen i saltvannsfiskeloven § 53. Fiskarlaget går mot forslaget om skjerpning av strafferammen i saltvannsfiskeloven, og uttaler at laget «ikke (kan) godta en straffeskjerpelse før regelverket er gjennomgått og klarlagt». Når det gjelder merknadene fra Norges Fiskarlag, mener departementet at mye av det som anføres av Fiskarlaget som begrunnelse for å gå imot forslaget, først og fremst er forhold som kan tas i betraktning ved utmåling av straff i det konkrete tilfellet. Domstolene bør aktivt nytte den strafferammen som nå står til disposisjon, idet straffenivået må nyttes til å signalisere både et generelt strengt syn fra samfunnets side på straffverdigheten i det som må betraktes som miljøkriminalitet og på den annen side ulikhetene i straffverdighet som faktisk vil foreligge mellom ulike overtredelser av loven. Dersom man skal få understreket denne ulikheten, krever det at domstolene nytter den forhøyede strafferammen til å skjerpe straffene for de alvorligste overtredelsene.

I tilleggsprotokoll 7 artikkel 4 nr.1 til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon er det fastsatt et forbud mot at noen straffes på ny for samme lovbrudd. Høyesterett har i noen saker behandlet forholdet mellom administrative sanksjoner og straff, når begge re-

aksjonsformer ilegges på bakgrunn av samme regelovertrudelse. En legger til grunn at konvensjonen ikke er til hinder for at det først reageres med en administrativ sanksjon, og deretter reises ordinær straffesak for samme forhold. Dersom straffesaken derimot kommer først i tid, må det bli gjenstand for en konkret vurdering hvorvidt sanksjonen er av en slik karakter at den må anses som straff. Høyesteretts avgjørelser antas å innebære at konvensjonsbestemmelsene er til hinder for å ilegge en slik administrativ sanksjon etter at straffesak er endelig avgjort.

1.6 Statsløse fartøy

Man har de senere år sett tilfeller hvor det opererer fiskefartøy på det åpne hav som enten ikke fører flagg, eller fører flagg som det ikke har adgang til, det vil si statsløse fartøy. I proposisjonen konstateres at det er folkerettslig grunnlag for å gripe inn overfor statsløse fartøy. Slike inngrep krever imidlertid at det i norsk lovgivning må foreligge forbud mot den aktivitet et slikt fartøy driver, og det må være hjemmel for å kunne håndheve forbudet og sanksjonere ved overtredelse av forbudet.

I områder underlagt norsk fiskerijurisdiksjon følger slik hjemmel allerede av eksisterende regelverk. Lov av 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone fastsetter et forbud mot å drive fiske eller fangst innenfor den økonomiske sonen for den som ikke er norsk statsborger eller likestilt med norsk statsborger. På det åpne hav foreligger det i dag ikke internrettslig hjemmel i norsk fiskerilovgivning til å håndheve norske bestemmelser overfor statsløse fartøy. Når man skal skaffe hjemmel for å regulere statsløse fartøys fiske i internasjonalt farvann, det vil i praksis si hjemmel for å forby slikt fiske og håndheve dette forbudet først og fremst i områdene Smutthullet og Smutthavet, ser departementet det som mest praktisk at en slik hjemmel legges inn i saltvannsfiskeloven. En vil derfor foreslå at saltvannsfiskelovens virkeområde utvides til å omfatte statsløse fartøy. Dette foreslås gjort ved et tillegg til lovens bestemmelse om stedlig virkeområde i § 1, slik at loven gjøres gjeldende for statsløse fartøy i områder utenfor noen stats fiskerijurisdiksjon.

1.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

De økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene må ses i sammenheng med økonomiske og administrative konsekvenser av de tiltak som ble varslet i fiskeriministerens redegjørelse om Ulovligheter, kontroll og tiltak i fiskerinæringen av 3. mai 2001. Det dreier seg om en offensiv for å styrke ressurskontrollen, hvor de lovendringene som foreslås i proposisjonen vil bli nyttet som en integrert del av de virkemidler som fiskeriforvaltningen totalt sett har til disposisjon. Tiltakene omfatter særlig en styrking av Fiskeridirektoratet for at direktoratet skal bli i stand til

å utøve en kontroll på landsiden som har en reell preventiv effekt, blant annet kontroll ved landinger, og dokumentkontroll. Det dreier seg også om å styrke direktoratets bemanning knyttet til satellittsporing av fiskefartøy, øvrig innhenting av informasjon og analysearbeid, og om en økning av direktoratets stab av inspektører ombord på fiskefartøy.

Regjeringen tar sikte på å fremme forslag i statsbudsjettet for 2002 om de bevilgninger som er nødvendige for å realisere de varslede tiltakene. Når det gjelder tiltak som kan realiseres straks, tar regjeringen sikte på å fremme forslag i revidert budsjett for inneværende år. De ulemper som måtte bli påført næringen som en følge av disse forslagene, og som på kort sikt kan påføre den enkelte næringsutøver kostnader, må også sees i lys av at hele fiskerinæringen på sikt er avhengig av en langsiktig bærekraftig utvikling.

2. MERKNADER FRÅ KOMITEEN

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Erling Brandsnes, Gunnar Breimo, Mimmi Bæivi, Karin Kjølmoen, Kjell Opseth og Rita Tveiten, frå Kristeleg Folkeparti, Dagrun Eriksen og Randi Karlstrøm, frå Høgre, Ansgar Gabrielsen og Ivar Kristiansen, frå Fremskrittspartiet, Øystein Hedstrøm, frå Senterpartiet, leiaren Morten Lund, frå Venstre, Leif Helge Kongshaug, og representanten Terje Knudsen, syner til at fiskeressursane våre tilhøyrer det norske folket i fellesskap. Kven som har rett til å fangsta på desse ressursane er regulert gjennom fiskerilovgjevinga vår. Komiteen syner til handsaminga av St.meld. nr. 51 (1997-1998) Perspektiver på utvikling av norsk fiskerinæring der Stortinget uttalte at Noreg skal vera fremst i verda når det gjeld m.a. fiskeriforvaltning. Noreg er eit lite land, men ei stormakt når det gjeld fiskeri, her under er me ein av verdas største eksportørar av sjømat. Det er klår samanheng mellom det å lukkast med marknadsarbeidet og at det er tiltru til dei forvaltingsregima me nyttar oss av i Noreg. Det er vidare heilt avgjerande for kvotetilrådingane frå år til år at berekningsmodellane vert fylde med pålitelege og fullstendige data. Uregistrerte uttak gjer eit slikt arbeid umogeleg, noko som er uakseptabelt.

Komiteen minner om at dei levande marineressursane er fornybare, men ikkje uuttømmelege og at hausting og anna verksemd difor må utøvast og regulerast både på kort og lang sikt. Komiteen vil understreka at dette står og fell med haldningane knytt til hausting av levande ressursar i eit langsiktig perspektiv.

I arbeidet med å skjerpa kontrolltiltaka er det bruk for ein del større og mindre endringar i fleire lovar innan fiskerilovgjevinga.

Komiteen legg til grunn at den fiskerilovgjevinga me endar opp med skal ha nødvendig legitimitet og vera av eit omfang og på eit detaljeringsnivå som både sikrar ei berekraftig ressursforvaltning, og som er utforma slik at fiskarane har høve til å halda seg innom lova i det som er normal utøving av deira virke. Det same må gjelda øvrige yrkesutøvarar innan fiskerinæringa som t.d. i fiskemottaka.

Komiteen meiner det må takast i bruk eit sett av reaksjonsmåtar i arbeidet med å koma fiskefusket til livs, og sanksjonane må stå i forhold til lovbrota. Komiteen er samd i at sanksjonane klårt skal avspegla at kostnadene ved å bryta regelverket er større enn vinsten av slik verksemd.

Komiteen meiner det må nyttast strenge sanksjonar når tillitsbrotet mellom fellesskapet og den ein-skilde konsesjons- og løyvehavar er av særleg grov karakter. Sanksjonen kan i slike tilfelle også vera at løyve til å kjøpa fisk, driva fiske eller anna tilknytta aktivitet vert inndregne for kortare eller lengre tidsrom eller også på permanent basis.

Komiteen meiner det må arbeidast for at sanksjonsregimer knytt til utøving av fiskeria vert del av inngåtte avtalar mellom flaggstatar og kyststaten, slik at det vert reagert på fiskefuske uavhengig av kvar fiskefartøyet høyrer heime.

3. TILRÅDING FRÅ KOMITEEN

Komiteen har elles ingen merknader, syner til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjere følgjande

vedtak til lov

om endringer i lov 3. juni 1983 nr. 40
om saltvannsfiske m.v. og lov 14. desember 1951
nr. 3 om omsetning av råfisk (kontrolltiltak)

I

I lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. gjøres følgende endringer:

§ 1 første ledd skal lyde:

For norske statsborgere og personer bosatt i Norge får denne lov anvendelse:

- a) i farvann under norsk jurisdiksjon,
- b) i farvann utenfor noen stats fiskerijurisdiksjon på norsk fartøy som driver fiske eller fangst, eller som mottar eller transporterer fisk,
- c) i farvann under fremmed stats fiskerijurisdiksjon dersom det fiskes eller drives fangst med norsk fartøy, men bare for så vidt gjelder kapitlene II, III, X og § 24. Kongen kan bestemme at også andre deler av loven skal gjelde for norske fartøy i slike farvann,
- d) på det norske fastland i forbindelse med omlasting, landing, transport, oppbevaring og ved kon-

troll av omsetning av fisk som nevnt i § 2 første ledd.

§ 1 fjerde ledd skal lyde:

For andre enn de som går inn under de foregående ledd, får kapitlene V, VI, VIII, IX og X anvendelse i farvann som nevnt i første ledd bokstav a. Forskrifter fastsatt etter kapittel II får anvendelse i disse farvann for de som er nevnt i foregående punktum når det er uttrykkelig bestemt. For andre enn de som går inn under de foregående ledd, får kapitlene IX og X og forskrifter fastsatt etter kapittel II dessuten anvendelse i farvann som nevnt i første ledd bokstav b i den utstrekning dette følger av overenskomst med fremmed stat, *eller det drives fiske eller fangst med statsløst fartøy.* I forskrift fastsatt etter kapittel II kan også bestemmes at § 11 skal få tilsvarende anvendelse.

§ 2 første ledd skal lyde:

Denne lov gjelder for fiske i sjøen med unntak av fiske etter anadrome laksefisk. Med fisk forstås her også *pigghuder og skall- og bløtdyr (krepsdyr og skjell).* Loven gjelder også *omlasting, landing, transport, oppbevaring og ved kontroll av omsetning av fisk.*

§ 4 første ledd ny bokstav t) skal lyde:

t) *faktorer for beregning av rund vekt fisk som langes, produseres, oppbevares eller transporteres.*

§ 9 første ledd første punktum skal lyde:

Departementet kan ved forskrift pålegge eier eller bruker av fiske- og fangstfartøy å gi oppgave til fiskeridministrasjonen og salgsorganisasjonene over fangstkvantum, *størrelsessammensetning*, fiskeslag, fangsttid, fangstområde, fiskeredskap, fangstens verdi, og oppgi avgang fra fangstfeltet, ankomst havn, til hvem og til hvilken anvendelse fangsten skal leveres og regnskap for fartøyets drift.

§ 9 a skal lyde:

Departementet kan ved forskrift pålegge enhver som mottar, *oppbevarer* eller omsetter fangst fra norsk eller utenlandsk fartøy å gi oppgaver og opplysninger *om fangstuttak* til fiskeridministrasjonen og til vedkommende salgsorganisasjon. *Det samme gjelder når fangst overføres fra fiskefartøyet til annet fartøy.* Departementet kan ved forskrift pålegge enhver som *oppbevarer eller omsetter slik fangst*

- å ha utstyr for kontroll av fangstmengden,*
- å stue fangst på bestemt måte, og*
- å ha tegninger og beskrivelse av oppbevaringsrom og binger, samt dokument med oversikt over hvordan fangst er stuert.*

Departementet kan ved forskrift bestemme at enhver som mottar slik fangst skal gi fiskeridministrasjonen

eller vedkommende salgsorganisasjon forhåndsvarsel om fiskefartøys anløp.

§ 11 tredje ledd skal lyde:

Blir død eller døende fisk fanget i strid med bestemmelser i denne lov eller bestemmelser gitt i medhold av denne lov, ilandført frivillig eller etter påbud, tilfaller fangsten eller dens verdi vedkommende salgsorganisasjon. *Det samme gjelder dersom fisk blir levert i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov.* Vedtak om *inndragning* treffes av Fiskeridirektoratet. Departementet kan gi forskrift om at salgsorganisasjonen kan gi vederlag for omkostningene når det er åpenbart at fangsten ikke var tilsiktet. § 7 fjerde ledd får tilsvarende anvendelse. *Departementet kan for det enkelte fiskeri ved forskrift bestemme at den fangst eller fangstverdi som tilfaller salgsorganisasjonen, skal reduseres.*

§ 45 første til fjerde ledd skal lyde:

Fiskeridirektoratet skal føre kontroll med at bestemmelsene i loven her og i lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone § 3, § 4 og § 7 bokstav b, *lov 17. juni 1966 nr. 19 om Norges fiskerigrænse og om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. innenfor fiskerigrænsen, lov 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk og lov 24. juni 1994 nr. 34 om registrering som kjøper i første hånd av råfisk m.v.,* samt forskrifter gitt i medhold av disse lovene, blir overholdt.

Fiskeridirektoratet skal under sin kontrollvirksomhet gis uhindret adgang til fartøy og rederikontor, *samt hos enhver som i ervervsøyemed er i besittelse av fisk beregnet på oppbevaring, transport eller omsetning og hos de som er i besittelse av dokumenter vedrørende slik fisk.*

Fiskeridirektoratet skal, hos enhver som omfattes av annet ledd, gis uhindret adgang til å kontrollere regnskap og andre relevante dokumenter og opplysninger uansett hvordan disse oppbevares, og skal gis uhindret adgang til relevante gjenstander. Ansvarshavende eller dennes representant skal gi Fiskeridirektoratet nødvendig bistand og opplysninger, legge fram relevante gjenstander og dokumenter m.m., bekrefte kopier, datautskrifter, lagerlister m.m., og tillate merknader i fangstdagbok, mottaksjournal og lignende. Ansvarshavende eller dennes representant skal undertegne den rapporten inspektøren setter opp, men kan påføre rapporten de merknader som finnes nødvendig.

Fiskeridirektoratet kan stanse og undersøke fartøy og steder som nevnt i annet ledd. Ansvarshavende for fartøy kan pålegges å stanse fiske og fangst og å trekke trål og annen fiskeredskap. Fiskeridirektoratet kan under sin kontrollvirksomhet trekke redskap og forankring til slike. Fiskeridirektoratet kan plombere redskap, lasterom og andre oppbevaringsrom for fisk

og fiskeprodukter og oppbevaringssteder for dokumenter, relevante opplysninger og gjenstander. Fiske-ridirektoratet kan om nødvendig kreve hjelp av politiet for å få utført kontrollen.

Nåværende tredje til sjetten ledd blir femte til åttende ledd.

§ 45 a skal lyde:

Salgsorganisasjon som har vedtekter godkjent i medhold av lov 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk, skal *utføre kontroll* med at loven her og forskrifter fastsatt i medhold av loven blir overholdt. *Kontrollen* etter foregående punktum skal være begrenset til opplysninger som naturlig følger av salgsorganisasjonens *virksomhet etter lov 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk, særlig kontroll med at fangstuttak og landet fangst er i samsvar med bestemmelser fastsatt i medhold av §§ 4, 5, 5 a, 6 og 11 i loven her.*

Departementet kan gi forskrift om kontroll som utøves etter første ledd og om rapporterings- og kontrollrutiner.

§ 53 første og annet ledd skal lyde:

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov eller medvirker til det, straffes med bøter eller fengsel i inntil 6 måneder dersom forholdet ikke rammes av et strengere straffebud. Under særdeles skjerpene omstendigheter kan fengsel i inntil 2 år anvendes.

Ved overtredelse foretatt av utenlandske fartøyer utenfor sjøterritoriet, får fengselsstraff ikke anvendes. Det kan heller ikke ilegges subsidiær fengselsstraff

for det tilfelle at ilagt bot ikke betales. Fengselsstraff kan likevel anvendes etter reglene i første ledd dersom dette følger av avtale med fremmed stat, eller fartøyet er statsløst.

II

I lov 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk gjøres følgende endringer:

§ 7 første ledd skal lyde:

Salgsorganisasjon som er godkjent i medhold av lovens § 2 skal føre kontroll med at bestemmelsene i denne lov og forskrifter gitt i medhold av loven, blir overholdt. *Kontrollen omfatter også råfisk som blir landet, herunder overført fra fiskefartøyet til annet fartøy eller overført til oppdrett eller havbeite, uten at omsetning finner sted.*

§ 9 skal lyde:

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov eller medvirker til det, straffes med bøter. For overtredelse av bestemmelse gitt i medhold av § 7 annet ledd kan bøter eller fengsel i inntil 6 måneder anvendes, eller i inntil 2 år dersom det foreligger særdeles skjerpene omstendigheter, med mindre bestemmelsen selv fastsettes at fengselsstraff ikke kommer til anvendelse.

Overtredelse anses som forseelse. Forsøk straffes på samme måte som fullbyrdet overtredelse.

III

Denne lov trer i kraft straks.

Oslo, i næringskomiteen, den 29. mai 2001

Morten Lund

leiar

Rita Tveiten

ordførar

Kjell Opseth

sekretær