



Innst. O. nr. 8

(2004-2005)

Innstilling til Odelstinget fra næringskomiteen

Ot.prp. nr. 70 (2003-2004)

Innstilling fra næringskomiteen om lov om endringer i lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) mv.

Til Odelstinget

1. HOVEDINNHOLDET I PROPOSISJONEN

Regjeringen legger i proposisjonen frem forslag til endringer i lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven), samt en mindre endring i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannfiske mv.

I kapittel 3 blir det foreslått at reglene som i dag gjelder for tildeling av midlertidig ervervstillatelse for fiskefartøy når en arving ikke oppfyller det såkalte aktivitetskravet, skal videreføres og gjøres gjeldende også ved generasjonsskifte. En viktig forskjell mellom arv og generasjonsskifte vil likevel være at en arving vil ha rett til midlertidig ervervstillatelse, mens den som overtar et fartøy ved generasjonsskifte vil kunne få ervervstillatelse. Generasjonsskiftetilfellene skal således underlegges en skjønnsmessig vurdering. Det foreslås også at det blir tatt inn regler i loven om ektefelles adgang til å få ervervstillatelse for et fiskefartøy når vedkommende blir sittende i uskiftet bo.

Det foreslås at det blir presisert i loven at reglene for arvinger gjelder de som får arv på grunnlag av arvelovens kapittel I (slektskap) og kapittel II (ekteskap). Registrert partnerskap etter partnerskapsloven vil være likestilt med ekteskap. Det foreslås videre at reglene om generasjonsskifte ikke bare skal gjelde den som på tidspunktet for generasjonsskiftet ville hatt arverett, men også alle i en senere generasjon som kan få arverett etter arvelovens regler om arv på grunnlag av slektskapittel

Når det gjelder ektefelle i uskiftet bo, foreslås det at en ervervstillatelse i slike tilfeller ikke skal være tidsbegrenset til 5 år som arv- og generasjonsskiftetilfellene, men at denne skal kunne beholdes så lenge uskifteboet består.

I kapittel 4 blir det drøftet om det kan innføres en ordning hvor eierendringer i foretak som direkte eller indirekte eier fiskefartøy, kan registreres gjennom en meldingsordning i stedet for dagens prosedyrer med søknader og vedtak fra fiskerimyndighetene. For enkelte typetilfeller ligger det til rette for slike ordninger, mens det i andre tilfeller fortsatt er behov for å behandle sakene på grunnlag av søknader og fatte konkrete vedtak om tillatelse til eierendringer. Det foreslås derfor en videreføring av lovens hovedregel om at eierendringer ikke kan gjennomføres før myndighetene har gitt samtykke, men at det i tillegg blir gitt hjemmel for å innføre meldingsordninger gjennom forskrifter.

I kapittel 5 blir det foreslått å innføre tvangsmulkt og overtredelsesgebyr som nye sanksjonsordninger, i tillegg til dagens hjemler for permanent eller midlertidig tilbakekall av konsesjoner eller andre tillatelser, samt straff.

Forholdet til Grunnlovens bestemmelse om at ingen kan straffes uten etter dom, og forholdet til internasjonale menneskerettighetskonvensjoners regler for behandling av straffesiktelsener blir drøftet i denne forbindelse. Det samme gjelder forbudet mot dobbeltstraff. Konklusjonen er at disse reglene ikke er til hinder for at det blir innført administrative sanksjoner som tvangsmulkt og overtredelsesgebyr, så lenge man ivaretar visse hensyn ved utforming og praktisering av reglene.

Forslagene i kapittel 3 om arv og generasjonsskifte mv., i kapittel 4 om meldingsordning ved eierendringer i foretak som eier fiskefartøy og i kapittel 5 om nye sanksjonsregler bygger på forslag fra Eier-

skapsutvalget. Dette utvalget er kort omtalt i proposisjonen.

I kapittel 6 blir det foreslått noen ytterligere endringer i deltakerloven og i saltvannsfiskeloven. Disse er av teknisk karakter.

2. ARV, GENERASJONSSKIFTE OG USKIFTET BO - DELTAKERLOVEN § 7 ANNET LEDD

2.1 Gjeldende rett

Deltakerloven - lov av 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst - fastsetter i § 4 at et fartøy ikke kan nyttes til ervervsmessig fiske uten at det er gitt ervervstillatelse. Når et fartøy overtas ved arv gir lovens § 7 annet ledd hjemmel for å gi en tidsbegrenset ervervstillatelse inntil aktivitetskravet i § 6 første ledd er oppfylt, dersom arvemottakeren ikke oppfyller kravet. Dette gjelder arving etter loven, og kommer således ikke for eksempel en testamentsarving til gode. Generasjonsskifte, det vil si situasjoner der fisker ønsker å overføre fartøy til sine barn eller andre arvinger i sin levetid, er derimot ikke lovregulert. Det er heller ikke situasjonen for gjenlevende ektefelle som sitter i uskiftet bo. Det regjeringsoppnevnte Eierskapsutvalget ble derfor bedt om å se nærmere på disse tilfellene og eventuelt fremme forslag om nye regler.

2.2 Fiskeridepartementets høringsnotat og vurdering

Fiskeridepartementet sendte den 16. juli 2003 Eierskapsutvalgets forslag på høring, med høringsfrist 30. september 2003.

Arv

Norges Kystfiskarlag har som eneste høringsinstans foreslått å stoppe lovforslaget, under henvisning til at retten til ervervsmessig fiske etter lagets mening ikke kan gå i arv. Fiskeridepartementet vil vise til at deltakerloven § 7 annet ledd allerede gir en særskilt unntaksregel i deltakerloven for arvesituasjon. Lovforslaget innebærer således ikke at man innfører noe prinsipielt nytt, men har kun som siktemål å forbedre dagens bestemmelse, basert på de praktiske erfaringene man har gjort seg ved praktiseringen av loven. Departementet ser derfor ingen grunn til å stanse lovforslaget.

Eierskapsutvalget påpekte at man ved å sette arvinger i en permanent særklasse i forhold til aktivitetskravet, over tid ville uthule prinsippet om at fiskeflåten skal være eid av aktive fiskere. Departementet sa seg i høringsnotatet enig i dette, men skisserte en mulighet for å fastsette regler som gir adgang til lavere eierandel i en viss tidsperiode. Hensikten med

dette var å bygge opp under prinsippet om en fisker eid fiskeflåte, samtidig som det kunne bli enklere å ivareta samtlige arvingers økonomiske interesser.

Flere høringsinstanser har uttalt seg mot dette forslaget.

Etter en helhetsvurdering av høringsuttalelsene har departementet kommet til å ville foreslå at dagens regler videreføres på dette punktet. Dette innebærer at man prioriterer fleksibilitet for arvingene ved inngangen til den perioden man har midlertidig ervervstillatelse. Lovforslaget er således utformet uten krav om at noen av arvingene går inn i slike funksjoner som omtalt ovenfor.

Departementet ser ikke grunn til å etablere en egen definisjon av samboere i relasjon til arv av fiskefartøy. Dersom det på grunnlag av dette generelle arbeidet blir gjort endringer i arveloven som likestiller ekteskap og samboerskap i forhold til arv, vil dette med den foreslåtte formuleringen av deltakerloven § 7 annet ledd komme til anvendelse også i forhold til arv av fiskefartøy. På denne bakgrunn er departementets forslag utformet slik at den personkretsen som skal tildeles midlertidig ervervstillatelse på grunnlag av arv, vil være de som får arv på grunnlag av slektskap, jf. arveloven kapittel I, den som får arv på grunnlag av ekteskap, jf. arveloven kapittel II, og registrerte partnere, jf. partnerskapsloven § 3.

Generasjonsskifte

Eierskapsutvalget foreslo at generasjonsskifte til fordel for arvinger etter loven skal likestilles med behandlingen av den egentlige arvesituasjonen i lovteksten, i samsvar med etablert forvaltningspraksis. Departementet sa seg enig i dette i høringsnotatet, men presiserte i sitt forslag at reglene ikke bare bør omfatte den som har arverett på tidspunktet for generasjonsskiftet. Reglene bør også omfatte den som kan få arverett etter arveloven kapittel I, dersom man tilhører en yngre generasjon. Personkretsen blir i så fall egne barn eller deres livsarvinger, eller egne nevøer/nieser eller deres livsarvinger.

Formålet med en slik lovfesting av etablert praksis vil både være å synliggjøre regelen, og å gi den enkelte sikkerhet for at fremtidige søknader blir behandlet på samme måte. En lovfesting av praksis gir således et sikrere grunnlag for planlegging for fremtiden. På bakgrunn av den oppslutning forslaget har fått fra høringsinstansene, vil departementet derfor opprettholde forslaget fra høringsnotatet.

Departementet har valgt å videreføre arveregelen som en "skal-regel". Det innebærer at den arvemottaker som faller inn under deltakerloven § 7 annet ledd, har krav på en midlertidig tillatelse. Derimot bør regelen i generasjonsskiftetilfellene være en såkalt "kan-regel". Dette innebærer at forvaltningen har ad-

gang til å gi en slik midlertidig tillatelse, men søker vil ikke ha krav på tillatelse.

Gjenlevende ektefelle i uskiftet bo

Eierskapsutvalgets synspunkt er at "gjenlevende ektefelle i uskiftet bo på alle måter (bør) behandles tilsvarende som arvinger for øvrig". Blant høringsinstansene er det et knapt flertall for at gjenlevende ektefelle gis en tidsbegrenset ervervstillatelse så lenge vedkommende sitter i uskifte. Etter en helhetsvurdering er Fiskeridepartementet enig i at de beste grunner tilsier at det kan gis tidsbegrenset ervervstillatelse for gjenlevende ektefelle som sitter i uskiftet bo. I denne relasjon vil dermed fiskeri behandles som annen næringsvirksomhet.

3. REGLER OM GODKJENNING AV EIERENDRINGER I SELSKAP SOM EIER FISKEFARTØY - DELTAKERLOVEN § 9

3.1 Gjeldende rett

Deltakerloven fastsetter i § 4 at et fartøy ikke kan nyttes til ervervsmessig fiske uten at det er gitt ervervstillatelse. Tillatelsen kan gis til fysisk eller juridisk person, og et hovedkrav for å kunne få tillatelse er at vedkommende har drevet ervervsmessig fiske eller fangst på eller med norsk fartøy i minst tre av de siste fem årene, jf. § 6. For selskap eller sammenslutning gjelder at ervervstillatelse bare kan gis dersom personer som oppfyller dette aktivitetskravet, innehar mer enn 50 pst. av eierinteressene og faktisk har tilsvarende kontroll over virksomheten, jf. § 6 annet ledd. I visse tilfeller kan det gis dispensasjon fra dette 50 pst.-kravet, jf. tredje ledd.

For å unngå at aktivitetskravet blir omgått etter at tillatelsen er gitt, er det gitt følgende bestemmelse i lovens § 9:

"Aksje eller part i selskap eller sammenslutning som eier merkeregistrert fartøy, må ikke overdras til annen eier uten at departementet på forhånd har gitt tillatelse til endring i eiersammensetningen."

Det har vært reist kritikk mot denne bestemmelsen og saksbehandlingsrutinene i tilknytning til bestemmelsen. Eierskapsutvalget ble derfor bedt om å vurdere muligheten for å etablere mer smidige løsninger.

3.2 Fiskeridepartementets høringsnotat og høringsuttalelsene

Fiskeridepartementet sendte den 30. juni 2003 Eierskapsutvalgets forslag på høring, med høringsfrist 15. september 2003.

Departementet foreslo i høringsnotatet følgende som en midlertidig ordning, inntil det er tatt stilling

til Eierskapsutvalgets forslag og disse eventuelt er gjennomført:

1. Eierendringer som ikke medfører at det reelt kommer inn nye eierinteresser til vedkommende fiskefartøy, foreslås heretter bare underlagt en meldeplikt. Det siktes her til tilfeller som nevnt i foregående avsnitt, hvor det gjennomføres formelle endringer i selskapsstruktur e.l. som verken innebærer at det kommer inn nye personer som indirekte eiere av fartøy eller at fordelingen av eierandelene mellom flere personer som indirekte eier fartøy sammen, blir endret.
2. Eierendringer som medfører reelle endringer i eierinteressene til vedkommende fiskefartøy, men hvor endringene berører en andel på mindre enn 20 pst. av aksjene eller partene i selskapet eller sammenslutningen, foreslås heretter bare underlagt en meldeplikt.
3. Andre endringer skal fortsatt være underlagt søknadsplikt og behandles etter gjeldende rutiner.

Det må presiseres at en tillatelse etter deltakerloven § 4, jf. § 15, er gitt "fartøyets eier for ett bestemt fartøy". "Fartøyets eier" kan være en fysisk eller en juridisk person. Det innebærer at det direkte eierskapet til et fartøy ikke kan flyttes fra ett selskap til et annet, uten at det blir utstedt nye tillatelser. Slike saker kan derfor ikke behandles etter et meldingsystem basert på at stilltiende samtykke er å betrakte som tillatelse fra myndighetene. Det ble bedt om høringsinstansenes synspunkter på en slik ordning, i tillegg til synspunkter på Eierskapsutvalgets forslag.

Fiskeridirektoratet er positiv til forenkling av regelverket. Direktoratet har likevel reist en del spørsmål knyttet til mulighetene for å gjennomføre den nødvendige kontroll med eierforholdene i fiskeflåten, dersom forslagene fra høringsnotatet gjennomføres. Kontrollbehovet er særlig knyttet til spørsmålet om hvem som reelt eier og utøver eierbeføyelser over fiskefartøy, og dette knytter seg opp til både prinsippet om en fiskereid flåte og til det å ivareta distriktpolitiske hensyn. Direktoratet setter også spørsmålstegn ved om Eierskapsutvalgets forslag til nye regler i særlig grad vil være ressursbesparende for forvaltningen, idet meldinger vil måtte underlegges kontroll samt at det vil kreve mye tid å veilede næringen. Direktoratet påpeker også at en meldingsordning kan være mer komplisert enn nåværende ordning ved at en eierendring i selskap kan være meldepliktig i forhold til ett fartøy (minoritetsinteresser) og søknadspliktig i forhold til et annet fartøy, og således kreve behandling etter to ulike spor. Disse innvendingene gjelder også forslaget om en midlertidig ordning, slik dette ble skissert i høringsnotatet, og reduserer effektiviseringsgevinsten både for næring og for forvalt-

ning. Det påpekes også at det kan oppstå vanskelige spørsmål, dersom en eierendring medfører at vilkår for å delta i visse fiskerier ikke lenger er oppfylt.

Fiskeridirektoratet konkluderer på denne bakgrunn med følgende:

"Ved å beholde plikten til å søke på forhånd, vil næringsutøverne få en tilbakemelding fra fiskeriforvaltningen om hvilke virkninger en omsøkt eierendring vil kunne ha for adgangen til å delta i fiske eller for konsesjonene for de enkelte fartøy før de velger å gjennomføre endringen. Fartøyenes driftsgrunnlag vil være av avgjørende betydning for de vurderinger som selskapene må foreta før eierendring gjennomføres. Etter Fiskeridirektoratet sin vurdering vil dette være en klar fordel, både for næring og for forvaltning blant annet i forhold til forutberegnelighet."

Norges Kystfiskarlag går mot forslagene. Når det gjelder departementets forslag til en midlertidig ordning, anser Kystfiskarlaget at en slik ordning vil "være direkte i strid med lovens ordlyd og uttalelser i motivene til loven". Kystfiskarlaget mener derfor at man ikke har hjemmel for å innføre en slik ordning.

3.3 Fiskeridepartementets vurdering

Departementet er enig i de hensyn som Eierkapsutvalget pekte på som bakgrunn for sitt forslag om å innføre en meldingsordning, jf. kapittel 4.2 i proposisjonen. Videre viser høringsuttalelsene generelt oppslutning omkring prinsippet om å innføre en meldingsordning til erstatning for dagens krav om forhåndsgodkjenning av alle eierendringer. Det foreslås derfor endringer i § 9 i samsvar med dette.

Departementet har imidlertid kommet til at meldingsordningen bør innføres gradvis for ulike typetilfeller, etter en vurdering både av i hvilken grad en meldingsordning vil innebære en forenkling for næringen, det faktiske kontrollbehovet i ulike typetilfeller og tilgjengelige saksbehandlingsressurser til oppfølging ved stikkprøvekontroller. En slik skrittvis innføring gir mulighet for å sikre at de hensyn loven skal ivareta, fortsatt blir ivaretatt. Departementet har derfor valgt å omarbeide Eierskapsutvalgets forslag til lovbestemmelse, og foreslår å videreføre hovedregelen om at aksje eller part i foretak som eier merkeregistrert fartøy, ikke kan overdras til ny eier uten at eierendring er godkjent på forhånd. I tillegg foreslås imidlertid en hjemmel for å innføre en meldingsordning ved forskrift.

Det er vurdert om det kan være grunn til å åpne for at alle eierendringer kan gjennomføres før tillatelsen er gitt, men da på vedkommendes eget ansvar slik at eierendringen måtte reverseres dersom den ikke ble godkjent. Praktisk erfaring fra tilfeller hvor eierendringer har vært gjennomført i strid med regelverket, viser imidlertid at det vil være vanskelig å få dette til i praksis. Kravet om godkjenning, enten gjen-

nom søknad eller gjennom en meldingsordning, gjelder ikke bare det fartøyeiende foretaket. Kravet gjelder også bakenforliggende foretak, og i prinsippet helt til personnivå. Bakgrunnen for dette er at man ikke ville kunne sikre at de ulike vilkår som måtte være stilt reelt fortsatt er oppfylt, dersom man ikke stiller krav om godkjenning av eierendringer i bakenforliggende foretak. Fiskerimyndighetene bør her ha et visst rom for konkret å avgjøre hvorvidt det skal kreves godkjenning av eierendringer i de ulike foretakene.

4. FORSLAG OM INNFORING AV OVERTREDELSSESGBYR OG TVANGSMULKT SOM SANKSJONER VED OVERTREDELSE AV LOVENS BESTEMMELSER - NYE BESTEMMELSER I LOVENS § 28 OG § 29

4.1 Gjeldende rett

Deltakerlovens sanksjonssystem inkluderer i dag tilbakekall av ervervstillatelse og konsesjon (permanent eller midlertidig) og straff i form av bøter eller fengselsstraff.

4.2 Fiskeridepartementets høringsnotat

Fiskeridepartementet sendte den 5. mai 2003 Eierkapsutvalgets forslag på høring, med frist 15. august 2003, i et høringsnotat som også inneholdt forslag til nye bestemmelser om leveringsvilkår for torsketralere. I høringsnotatet uttalte departementet følgende:

"... Deltakerloven gir i dag hjemmel for ordinær bøtestraff, og i visse tilfeller fengselsstraff. Videre gir loven hjemmel for visse administrative sanksjoner, det vil si sanksjoner som innebærer å frata den enkelte retten til å utøve sin næringsvirksomhet, eventuelt for en kortere periode.

En del momenter, blant annet hensynet til mannskapet, tilsier at det er behov for et enklere og mer fleksibelt system enn det man i dag har hjemmel til. Dette vil gi myndighetene bedre mulighet for raske og effektive sanksjoner, også ved brudd på leveringsplikten. Eierkapsutvalget har i denne forbindelse foreslått at det i tillegg til dagens sanksjonsordninger, innføres hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr og tvangsmulkt ved overtredelser av bestemmelser fastsatt i medhold av deltakerloven.

Departementet er enig med Eierkapsutvalget i at det er behov for et enklere og mer fleksibelt system enn det man i dag har hjemmel til. Det er behov for en god og effektiv kontroll med at deltakerlovens regler blir fulgt, og ulovlig aktivitet skal ikke lønne seg ... Fiskeridepartementet ser at det kan være behov for hjemmel for begge sanksjonstypene ... Hovedformålet er med andre ord at ordningen skal virke preventivt på mulige lovovertredere. Det å forhindre at overtredelser finner sted er således det egentlige formålet for sanksjonsmidlene.

Slike administrative sanksjoner kan kun ilegges av et forvaltningsorgan dersom det har uttrykkelig hjemmel til det i lov. Hovedregelen må derfor inntas i deltakerloven, mens nærmere detaljer vil bli fastsatt i forskrift."

Overtreddelsesgebyr

Overtreddelsesgebyr vil kunne ha visse fellestrekk med en straff, og det må påses at ordningen ikke kommer i strid med Grunnloven § 96 om at ingen kan straffes uten etter dom. For å sikre dette, har Eierkapsutvalget foreslått at overtreddelsesgebyret skal skrives ut tilsvarende som et forelegg. Det er foreslått at den ansvarlige oppfordres til å vedta gebyret innen en frist på 30 dager. Dersom forelegget ikke er vedtatt innen fristen, må fiskerimyndighetene bringe saken inn for rettsapparatet. Departementet er av den oppfatning at en slik ordning, der vedkommende kan velge om man vil vedta overtreddelsesgebyret, ikke vil være i konflikt med Grunnloven § 96.

Tvangsmulkt

Med tvangsmulkt forstås her en plikt til å betale et pengebeløp ved overtreddelse av loven eller et lov hjemlet vedtak, frem til overtredderen har oppfylt sin forpliktelse. Dette vil da fungere som et pressmiddel, og har virket etter sin hensikt dersom den ansvarlige innretter seg slik at han slipper å betale.

Tvangsmulkten fastsettes på forhånd, mens overtreddelsesgebyr fastsettes etter at overtreddelsen har inntrådt. Her skiller tvangsmulkt seg fra overtreddelsesgebyr og det er derfor ikke nødvendig å ha en ordning hvor overtredderen vedtar sanksjonen.

Det er foreslått to alternativer for hvordan tvangsmulkten forfaller. Etter første alternativ vil den kunne løpe så lenge det ulovlige forholdet varer.

Det andre alternativet innebærer at tvangsmulkten forfaller eller påløper for hver overtreddelse, noe som vil være aktuelt i tilfeller hvor det ulovlige forholdet er enkeltstående handlinger.

Departementet ser for seg at det kan være aktuelt å kombinere de to ordningene overtreddelsesgebyr og tvangsmulkt.

Oppsummering

Siktemålet med forslaget om å innføre administrative gebyr er å forenkle og effektivisere regelverket, og gi anvisning på passende sanksjoner der det er størst behov for det. Kombinasjonen av overtreddelsesgebyr, tvangsmulkt, permanent eller midlertidig tilbakekall av konsesjon og andre tillatelser samt ordinær straffeforfølgning fra påtalemyndighetens side, vil kunne gi et fleksibelt sanksjonssystem. Dette vil ivareta både det offentlige behov for å iverksette sanksjoner ved brudd på bestemmelser fastsatt i eller i medhold av loven, og fartøyeiernes behov for å bli

beskyttet mot sanksjoner som rammer hardere enn det er saklig grunn til.

4.3 Fiskeridepartementets vurdering

4.3.1 Behovet for lovendring

Høringsuttalelsene viser at det er oppslutning rundt forslagene til lovendring. Hovedformålet er å forhindre at overtreddelser finner sted. Muligheten for å ilegge overtreddelsesgebyr og tvangsmulkt kan øke reaksjonsfrekvensen, og dermed på sikt øke oppslutningen rundt lovens regler. Forslagene skal således øke sanksjonsbestemmelsenes preventive effektivitet. De administrative sanksjonene som foreslås i denne proposisjonen er i mange tilfeller mindre inngripende enn dagens sanksjonsmuligheter, og således vil motforestillingene mot bruk av slike sanksjoner kunne reduseres.

Høyesterett har i Rt 1999 s. 14 drøftet hvilket beviskrav som gjelder ved administrativ inndragning etter saltvannsfiskeloven § 11 tredje ledd. Flertallet fremhever at inndragning etter saltvannsfiskeloven § 11 har "store likhetspunkter med det straffeprosessuelle inndragningsinstituttet". I saken kom flertallet til at det måtte være "klar sannsynlighetsovervekt" for det aktuelle faktum, for at vilkårene for administrativ inndragning kunne anses å foreligge.

Departementet er enig i det resultatet som Høyesterett her har kommet til. Administrativ inndragning etter saltvannsfiskeloven § 11 er ikke å betrakte som en sanksjon. Departementet ser det i forlengelsen av denne dommen som naturlig at det samme beviskravet bør gjelde også for ileggelse av overtreddelsesgebyr. Det innebærer at man får samsvarende beviskrav ved administrativ inndragning og ved ileggelse av overtreddelsesgebyr. Det vil være naturlig at man for fremtiden legger det samme beviskravet til grunn også ved anvendelsen av deltakerloven § 11, jf. § 18, om inndragning av tillatelser, slik at man får samsvarende beviskrav ved alle disse formene for vedtak.

4.3.2 Saksbehandlingsregler

Et overtreddelsesgebyr eller en tvangsmulkt vil bli ilagt ved forvaltningsrettslige enkeltvedtak, som vil kunne påklages etter de alminnelige klagereglene i forvaltningsloven. Et slikt vedtak vil også kunne bringes inn for domstolene, som behandler saken i sivilprosessuelle former.

I høringsnotatet foreslo departementet at overtreddelsesgebyret skulle vedtas av parten, som et forelegg. Dersom gebyret ikke ble vedtatt, skulle det i henhold til høringsforslaget bringes inn for domstolene for endelig avgjørelse. På bakgrunn av høringsuttalelsene har departementet gått bort fra dette. I det lovforslaget som nå fremmes, er det derfor ikke et vilkår at parten vedtar forelegget for at det skal kunne

tvangsfullbyrdes. Vedtak om ileggelse av et overtredelsesgebyr vil således være endelig.

4.3.3 *Forholdet til Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK)*

Fiskeridepartementet antar at overtredelsesgebyr som ilegges av forvaltningen for brudd på bestemmelser i deltakerloven, i mange tilfeller vil kunne bli karakterisert som straffesiktelse etter EMK. For å sikre at en ileggelse av slike sanksjoner ikke vil innebære et brudd på EMK, er det nødvendig at de rettsikkerhetskrav som oppstilles i EMK artikkel 6 blir ivaretatt.

I proposisjonen gis en kort behandling av de sidene ved artikkel 6 som vil ha størst betydning for spørsmålene som behandles i denne proposisjonen. Konklusjonen er at kravene til en rettfærdig prosess ikke skaper problemer i forhold til forslaget om innføring av overtredelsesgebyr, på bakgrunn av reglene som er fastslått i forvaltningsloven.

LEGALITETSPRINSIPPET OG FORBUD MOT TILBAKEVIRKNING

EMK artikkel 7 fastsetter at ingen kan straffes uten etter lov og setter forbud mot tilbakevirkende straffelover. For administrative sanksjoner er kravene ivaretatt gjennom det ulovfestede legalitetsprinsippet som gjelder på forvaltningsrettens område, og av Grunnloven § 97.

FORBUDET MOT GJENTATT FORFØLGNING ("DOBBELTSTRAFF")

EMK tilleggsprotokoll 7 artikkel 4 nummer 1 verner mot "dobbelstraff". Det fastsettes her at ingen skal stilles for retten eller straffes to ganger for samme straffbare handling. Formålet med bestemmelsen er å gi beskyttelse mot den belastning det er å bli utsatt for en ny straffeforfølgning for et forhold som gjerningsmannen hadde en berettiget forventning om å være ferdig med.

Prinsippet om å unngå gjentatt forfølgning for samme forhold gjør det dermed nødvendig å samordne straff og administrative sanksjoner i deltakerloven. Strafferettsapparatet og forvaltningen kan ikke uavhengig av hverandre og til forskjellig tid sanksjonere den samme overtredelsen. I praksis bør man altså velge "spor" både for å være sikker på ikke å komme i konflikt med forbudet mot dobbelstraff, for å finne en totalt sett korrekt og hensiktsmessig reaksjon og av prosessøkonomiske grunner. I de aller fleste tilfeller vil det være forvaltningen som først blir oppmerksom på lovbruddet. Både dette faktum og synspunktet om at det ikke skal anvendes straff der en administrativ sanksjon er tilstrekkelig, tilsier at sporvalget bør foretas av forvaltningen, og at dette bør gjøres i den enkelte sak.

Sanksjonsutvalget har foreslått en ny § 81a i straffeloven slik at påtale, når ikke annet er fastsatt i særloven, skal være betinget enten av anmeldelse eller påtalebegjæring fra forvaltningen eller at det foreligger allmenne hensyn. Om forslaget blir vedtatt, vil det få anvendelse på straffebestemmelser i all lovgivning som inneholder administrative sanksjoner, når ikke annet er bestemt. Departementet ser det som hensiktsmessig å avvente behandlingen av ny bestemmelse i straffeloven, og har derfor ikke fremmet forslag om særskilte regler om påtale i deltakerloven. Inntil videre må imidlertid fiskeriforvaltningen forholde seg slik at man velger å ikke gå til anmeldelse i de tilfeller hvor man vurderer det som mest hensiktsmessig å ilegge administrative sanksjoner. Det er departementets intensjon at det først og fremst skal reageres med administrative sanksjoner ved brudd på deltakerloven. Anmeldelse vil derfor bare være aktuelt i de mest alvorlige tilfellene.

4.3.4 *Nærmere om overtredelsesgebyr og tvangsmulkt*

VIRKEOMRÅDET FOR OVERTREDELSESGEBYR OG TVANGSMULKT

I høringsnotatet foreslo Fiskeridepartementet at sanksjonsordningene også skulle kunne anvendes for overtredelse av annen fiskerilovgivning, på samme måte som en tillatelse kan kalles tilbake på grunnlag av overtredelser også av annen fiskerilovgivning. Flere av høringsinstansene har imidlertid gått mot dette, under henvisning til at man anser det for ønskelig med en nærmere utredning av spørsmålet. Departementet anser likevel, og til tross for høringsuttalelsene, at det allerede nå er behov for en hjemmel i lovverket for å anvende overtredelsesgebyr som sanksjonsform ved overtredelse av de reglene som er gitt i eller i medhold av saltvannsfiskeoven om utøvelsen av fiske. Fiskeridepartementet har mottatt en rapport fra en egen kommisjon, som har sett på ulike tiltak for å komme ulovlig utkast til livs. Som et ledd i dette arbeidet bør lovverket gi hjemmel for et fleksibelt sanksjonssystem, hvor et administrativt ilagt overtredelsesgebyr også bør være en mulighet.

NÆRMERE OM OVERTREDELSESGEBYR

Departementet antar at hovedgruppen av overtredelser vil dreie seg om oppreden i strid med konsjonsvilkår. Departementet ser alvorlig på alle typer omgørelser av bestemmelser om eierskap til fiskefartøy. I tillegg kommer de ulike typetilfellene av overtredelse av saltvannsfiskeoven. Når det gjelder størrelsen på overtredelsesgebyret, ansees det som mest hensiktsmessig at det foretas en konkret vurdering av det tilfellet som ligger til avgjørelse. Det bør likevel fastsettes en forskrift med nærmere retningslinjer for utmålingen, for å sikre en overordnet styring og sam-

ordning. Departementet legger vekt på å sikre forutsigbarhet i reaksjonene. Dette kan om nødvendig ivaretas gjennom en instruks om praktiseringen av reglene.

4.3.5 Fullbyrdning

Fiskeridepartementet foreslår at et endelig vedtak om illeggelse av overtredelsesgebyr eller tvangsmulkt skal være særskilt tvangsgrunnlag, og dermed tjene som direkte grunnlag for inndrivelse av kravet. Vedtaket vil være bindende for parten, og kan i samsvar med forvaltningsloven iverksettes når førsteinstansvedtak er truffet. De beste grunner taler for at man bør holde seg til de alminnelige reglene i forvaltningsloven, slik at en klage bare innebærer at iverksettelsen av vedtaket utsettes dersom forvaltningen uttrykkelig bestemmer dette i samsvar med reglene i forvaltningsloven § 42.

5. FORSLAG OM ANDRE ENDRINGER I DELTAKERLOVEN OG SALTVANNSFISKELOVEN

5.1 Deltakerloven § 8

Det følger av deltakerloven § 8 at ervervstillatelse ikke skal gis dersom fartøyet ikke er utrustet for eller egnet til å drive fiske eller fangst. Siden loven ble satt i kraft 1. januar 2000 har det vist seg at § 8 er vanskelig å anvende i konkrete saker, idet skjønne- maet etter loven er så vidt åpent. Bestemmelsen har derfor fått liten praktisk anvendelse, og departementet har sett et behov for at innholdet i bestemmelsen blir presisert i forskrifter. Det foreslås derfor inntatt en forskriftshjemmel i bestemmelsen.

Forslaget har ikke vært på høring. Departementet anser ikke at høring er nødvendig i dette tilfellet, idet konkrete regler her vil bli underlagt ordinær høring i samsvar med forvaltningslovens regler før en forskrift blir fastsatt.

5.2 Deltakerloven § 22

Det følger av deltakerloven § 22 at fartøy som det er gitt ervervstillatelse for, "skal føres inn i et register over fiskefartøy (merkeregisteret)". Merkeregisteret er det tradisjonelle registeret over norske fiskefartøy, og inneholder opplysninger om fartøyetys fysiske parametre samt eierforhold. Fiskerimyndighetene fører i dag ulike andre oversikter over fiskefartøy.

Siktemålet er at de ulike registrene i størst mulig grad skal samkjøres, og bli tilgjengelig for offentligheten. Departementet ser derfor behov for at deltakerloven § 22 blir en felleshjemmel for ulike registre som fiskerimyndighetene fører, i stedet for en spesialhjemmel for merkeregisteret, og foreslår endringer i bestemmelsen i samsvar med dette.

Forslaget har ikke vært på høring. Dette er en rent administrativ endring, som ikke berører private parterys stilling, rettigheter eller plikter. Departementet kan derfor ikke se behov for høring i dette tilfellet.

5.3 Saltvannsfiskeoven § 45

Lov av 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv. - saltvannsfiskeoven - pålegger i § 45 Fiskeridirektoratet å føre kontroll med at bestemmelsene i saltvannsfiskeoven og en del andre relevante lover på fiskeriområdet blir overholdt.

Oppregningen omfatter altså ikke deltakerloven.

Bestemmelsen gir Fiskeridirektoratet visse fullmakter for å utføre denne kontrollen. Dette gjelder blant annet rett til uhindret adgang til fartøy og rederekontor, og rett til å kontrollere regnskap og andre relevante dokumenter og opplysninger.

Fiskeridepartementet vil foreslå at deltakerloven blir inkludert i oppregningen i saltvannsfiskeoven § 45 første ledd. Det er hensiktsmessig at også denne loven inkluderes, slik at man lettere kan koordinere det totale kontrollarbeidet som utføres i direktoratet. Departementet har ikke motforestillinger til et slikt forslag, da det i denne forbindelse ikke er noen vesensforskjell på de lovene som allerede er omfattet av § 45, og deltakerloven.

Lovendringsforslaget har ikke vært på høring. Departementet anser at høring ikke er nødvendig, idet den prinsipielle diskusjon om hvorvidt Fiskeridirektoratet skal ha denne type kontrollfullmakter allerede er tatt tidligere. Det vises til Ot.prp. nr. 92 (2000-2001), hvor det sist ble foreslått endringer i saltvannsfiskeoven § 45.

6. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Departementet mener at forslagene i proposisjonen ikke vil ha særlige negative økonomiske og administrative konsekvenser, verken for næringen eller for forvaltningen, som kan påvirke vurderingen av om forslagene bør gjennomføres.

7. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Olav Akselsen, Bendiks H. Arnesen, Grethe Fossli og Aud Gaundal, fra Høyre, Silja Ekeland Bjørkly, Ivar Kristiansen og Michael Momyr, fra Fremskrittspartiet, Øystein Hedstrøm og Lødve Solholm, fra Sosialistisk Venstreparti, Åsa Elvik og Inge Ryan, fra Kristelig Folkeparti, May-Helen Molvær Grimstad og Einar Steensnæs, og fra Senterpartiet, Odd

Roger Enoksen, viser til at departementet i Ot.prp. nr. 70 (2003-2004) foreslår enkelte endringer i lov av 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven), samt noen mindre endringer i lov av 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv. Komiteen har merket seg at forslagene om endringer i deltakerloven i stor grad bygger på forslag fra Eierskapsutvalget.

Komiteen slutter seg til forslagene om at reglene som i dag gjelder tildeling av midlertidig ervervstillatelse for fiskefartøy når en arving ikke oppfyller aktivitetskravet, videreføres og gjøres gjeldende ved generasjonsskifte. Det er også riktig at det blir en vesentlig forskjell på arv og generasjonsskifte ved at en arving kun skal kunne få en midlertidig ervervstillatelse, mens i generasjonstilfellene så skal man ved en skjønsmessig vurdering kunne få ervervstillatelse.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, har merket seg at Eierskapsutvalget har foreslått å erstatte dagens ordning med plikt til å søke om forhåndsgodkjennelse av alle eierendringer, med en meldeplikt for de samme endringer. Flertallet har også merket seg at departementet i prinsippet ønsker seg dagens system erstattet med en slik meldingsordning. Deltakerloven foreslås ikke endret i tråd med dette, men ordningen skal innføres gradvis, gjennom en forskriftshjemmel.

Flertallet deler de innvendinger som Fiskeridirektoratet har mot å erstatte dagens regler med en meldingsordning. For det første er dagens ordning den beste måten å kunne formulere vilkår til endringer i eierstrukturen. Det er videre viktig at næringsutøverne får en tilbakemelding fra fiskeriforvaltningen om hvilke virkninger en eventuell endring i eierskapsforholdene vil kunne ha for adgangen til å delta i fiske eller for konsesjonene for de enkelte fartøy, før eierne eventuelt velger å gjennomføre en endring på eiersiden. Dagens ordning skaper på denne måten en forutsigbarhet for næringen. Flertallet har merket seg at departementet mener at en meldingsordning vil være en forenkling for forvaltningen. Flertallet deler Fiskeridirektoratets syn om at det langt fra er sikkert at en meldingsordning vil innebære en forenkling, men at den snarere vil bidra til å komplisere dagens system.

Flertallet mener at departementets strategi med en gradvis innfasing av et meldingssystem vil bidra til å skape uforutsigbarhet for næringen, så vel som den vil være kompliserende for forvaltningen. Hensynene mot ordningen veier like tungt, selv om

man skulle velge en gradvis innføring av en meldingsordning.

Flertallet går derfor imot forslaget til § 9 nytt annet ledd i deltakerloven.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti har merket seg at forslagene i deltakerloven kun gjelder overdragelse av aksje eller part i selskap eller sammenslutning som direkte eller indirekte eier merkeregistrert fartøy. Dette vil m.a.o. ikke få konsekvenser ved ordinært salg av fartøy.

Videre legges det i forslaget vekt på at det kan gis regler om meldeplikt ved eierendringer. Når det er innført slik meldeplikt, gjelder ikke forbudet mot overdragelse før det er gitt tillatelse. Reglene om meldeplikt kan likevel inneholde forbud mot overdragelse før en viss frist etter at meldingen er sendt. Disse medlemmer ser dette hensiktsmessig, og vil bemerke at en gradvis innføring av ordningen vil føre til en forbedring, forenkling og forutsigbarhet i forhold til næringen, selv om det på kort sikt vil kunne føre til noe merarbeid for forvaltningen. Disse medlemmer fremmer derfor, i tråd med Regjeringens forslag, forslag til § 9 nytt annet ledd:

"§ 9 nytt annet ledd skal lyde:

Kongen kan ved forskrift gi regler om meldeplikt ved eierendringer. Når det er innført slik meldeplikt, gjelder ikke forbudet mot overdragelse før det er gitt tillatelse. Reglene om meldeplikt kan likevel inneholde forbud mot overdragelse før en viss frist etter at meldingen er sendt."

Komiteen har for øvrig ingen merknader til departementets forslag på de øvrige punktene.

8. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti:

I lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) mv. gjøres følgende endringer:

§ 9 nytt annet ledd skal lyde:

Kongen kan ved forskrift gi regler om meldeplikt ved eierendringer. Når det er innført slik meldeplikt, gjelder ikke forbudet mot overdragelse før det er gitt tillatelse. Reglene om meldeplikt kan likevel inneholde forbud mot overdragelse før en viss frist etter at meldingen er sendt.

9. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteens tilråding fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) mv.

I

I lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) gjøres følgende endringer:

§ 7 annet og tredje ledd skal lyde:

Når et fartøy overtas ved arv etter reglene i lov 3. mars 1972 nr. 5 om arv m.m. kapittel I eller II, skal den nye eieren gis tidsbegrenset ervervstillatelse i inntil fem år inntil aktivitetskravet i § 6 første ledd er oppfylt. Slik tidsbegrenset ervervstillatelse kan også gis ved overføring av fartøyet som ledd i generasjonsskifte til fordel for personer som kan få arverett etter arveloven kapittel I. Gjenlevende ektefelle i uskiftet bo, jf. arveloven kapittel III, kan gis en tidsubegrenset ervervstillatelse så lenge uskifteboet består.

Kongen kan ved forskrift gi nærmere bestemmelser om tildeling av ervervstillatelse ved erverv av fartøy i tilfeller som nevnt i foregående ledd, ved tvangs salg og konkurs, og om fremgangsmåten ved tvangs salg av fiskefartøy der det er en ervervstillatelse knyttet til fartøyet.

§ 8 første ledd nytt annet punktum skal lyde:

Kongen kan ved forskrift gi regler om krav til fartøyet, herunder regler om at fartøyet ikke kan føres inn i registeret over norske fiskefartøy dersom det ikke oppfyller de krav som stilles av sjøfartsmyndighetene eller andre myndigheter.

§ 9 skal lyde:

Overdragelse av aksjer, eierandeler m.v.

Aksje eller part i selskap eller sammenslutning som direkte eller indirekte eier merkeregistrert fartøy, må ikke overdras til annen eier uten at departementet på forhånd har gitt tillatelse til endring i eiersammensetningen.

§ 22 skal lyde:

Registrering av fartøy

Fartøy som det er gitt ervervstillatelse for etter § 4, skal føres inn i et register over norske fiskefartøy. Registrering kan ikke foretas før det foreligger ervervstillatelse.

Departementet kan gi bestemmelser om hvilke register som skal føres over norske fiskefartøy, hvilke opplysninger som skal registreres om det enkelte fartøyet samt bestemmelser om hvilke opplysninger som skal gis i forbindelse med søknad om ervervstillatelse og spesiell tillatelse. Departementet kan også fastsette bestemmelser om administrasjonen av registrene.

Ny § 28 skal lyde:

Overtredelsesgebyr

Ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne lov eller annen fiskerilovgivning, kan det ilegges et overtredelsesgebyr. Gebyret skal stå i forhold til den fortjeneste som den ansvarlige har hatt av overtredelsen. Det kan tas hensyn til de ekstra kostnader som kontrolltiltak og behandling av saken har medført.

Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Kongen kan gi forskrift med nærmere regler om fastsettelse av overtredelsesgebyr, herunder bestemmelser om rente og tilleggsgebyr dersom overtredelsesgebyret ikke blir betalt ved forfall.

Ny § 29 skal lyde:

Tvangsmulkt

For å sikre at reglene gitt i eller i medhold av denne lov, eller plikt fastsatt i eller i medhold av denne lov blir oppfylt, kan det ilegges tvangsmulkt.

Tvangsmulkten fastsettes som en løpende mulkt, og skal begynne å løpe fra en særskilt fastsatt frist for oppfyllelse av pålegget dersom denne fristen er utløpt uten at plikten er oppfylt.

Endelig vedtak om illeggelse av tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.

Fiskeridepartementet kan i særlige tilfeller redusere eller frafalle påløpt mulkt.

Kongen kan gi forskrift med nærmere regler om fastsettelse og varighet av tvangsmulkt, herunder bestemmelser om rente og tilleggsgebyr dersom tvangsmulkten ikke blir betalt ved forfall.

I kapittel VI blir nåværende §§ 28 og 29 nye §§ 30 og 31. I kapittel VII blir nåværende § 30 ny § 32.

II

I lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannfiske mv. skal § 45 første ledd lyde:

Fiskeridirektoratet skal føre kontroll med at bestemmelsen i loven her og i *lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven)*, lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone § 3, § 4 og § 7 bokstav b, lov 17. juni 1966 nr. 19 om forbud mot at utlendinger driver fiske mv. i

Norges territorialfarvann, 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.

III

Denne lov trer i kraft straks.

Oslo, i næringskomiteen, den 9. november 2004

Olav Akselsen

leder

Odd Roger Enoksen

ordfører