



# Innst. 240 S

(2010–2011)

## Innstilling til Stortinget frå næringskomiteen

Dokument 8:25 S (2010–2011)

### **Innstilling frå næringskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Svein Flåtten, Elisabeth Røbekk Nørve, Frank Bakke-Jensen, Ivar Kristiansen og Linda C. Hofstad Helleland om overtredelsesgebyr og rettssikkerhet for oppdrettsnæringen**

Til Stortinget

#### **1. Samandrag**

Havbruksnæringen er en viktig næring for landet og en betydelig distriktsnæring. I 2008 var det 1 267 matfiskkonsesjoner og 4 867 ansatte i næringen, ifølge «Tall og Fakta om norsk eksport av sjømat for 2009». Norsk sjømateksport var i 2009 på 44,6 mrd. kroner. Havbruket alene eksporterte i 2009 for over 25 mrd. kroner. Det er derfor viktig at statens forvaltning av næringen er god, slik at den kan forbli en av bærebjelkene for verdiskaping og arbeidsplasser langs hele kysten.

Næringsutøvelsen reguleres av lov om akvakultur (akvakulturloven). Etter akvakulturloven § 30 kan den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, ilegges et overtredelsesgebyr av tilsynsmyndigheten. Forslagsstillerne er enige i at det er behov for en hjemmel til å kunne ilegge overtredelsesgebyr. Forslagsstillerne mener samtidig det er viktig at sanksjoner etter ethvert regelverk har en uomtvistelig lovhemmel, er forutsigbare og at de står i forhold til overtredelsens karakter og omfang, men også til det sanksjonsnivået som gjelder i samfunnet for øvrig.

Til akvakulturloven § 30 er det knyttet en forskrift om reaksjoner ved overtredelse av akvakulturloven (akvakulturreaksjonsforskriften). I kjølvannet

av overtredelsesgebyr ilagt med hjemmel i forskriften, har det oppstått berettiget tvil om næringens rettssikkerhet ivaretas.

Forslagsstillerne mener det er uholdbart at oppdrettsnæringen må leve med at det kan stilles spørsmål ved næringens rettssikkerhet, og at overtredelsesgebyr har vist seg å bli en betydelig straffereaksjon som ilegges av forvaltningen, uten de rettssikkerhetsprosedyrer som foreligger ved behandling av ordinære straffesaker ved påtalemyndighet og domstoler. Forslagsstillerne mener dette er et spørsmål av så vidt prinsipiell og vesentlig betydning at det bør bli gjenstand for behandling i Stortinget.

#### **1.1 Tilbaketrekning av konsesjoner**

Nye matfiskkonsesjoner ble utdelt i 2009. Konsesjonsrunden har blitt preget av dårlig forutsigbarhet for enkeltbedrifter, i de for næringen viktige fylkene Nordland og Hordaland. Fiskeridirektoratet har delvis trukket tilbake tildelte konsesjoner og delvis angitt at andre kan bli trukket tilbake. Også i næringen for øvrig er det uro, fordi den opplever at viktig forutsigbarhet og tillit til at rammebetingelsene er stabile, blir svekket.

Forslagsstillerne er av den oppfatning at næringen ikke kan leve med en slik saksbehandling og en slik saksbehandlingstid, og at en god saksbehandling er en forutsetning for rettssikkerhet. Næringens rettssikkerhet bør vurderes helhetlig, og forslagsstillerne forstår de i dokumentet siterte uttalelsene fra stortingsrepresentantene for Arbeiderpartiet og Senterpartiet dit hen at det vil være bred tilslutning til å la saken bli gjenstand for behandling i Stortinget.

Følgende forslag fremmes i dokumentet:

«Stortinget ber regjeringen legge frem en sak for Stortinget om rettssikkerheten i oppdrettsnæringen,

herunder med forslag til en endring av akvakulturlovens reaksjonsbestemmelse, slik at oppdrettsnæringens rettssikkerhet forbedres og den rettslige uklarehet som råder, fjernes.»

## 2. Merknader frå komiteen

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Else-May Botten, Lillian Hansen, Arne L. Haugen, Ingrid Heggø og leiaren Terje Aasland, frå Framstegspartiet, Per Roar Bredvold, Harald T. Nesvik og Torgeir Trældal, frå Høgre, Frank Bakke-Jensen, Torgeir Dahl og Svein Flåtten, frå Sosialistisk Venstreparti, Alf Egil Holmelid, frå Senterpartiet, Irene Lange Nordahl, og frå Kristeleg Folkeparti, Rigmor Andersen Eide, viser til at statsråd Lisbeth Berg-Hansen kom til Stortinget 17. februar 2011 og gjorde greie for forholda i oppdrettsnæringa. Statsråden la i si utgreiing vekt på arbeidet for å utvikle ei berekraftig næring, noko som er viktig både for næringa sjølv, for andre næringar og for miljøet. Eit tydeleg forvaltningsregime med lover og forskrifter er eit viktig verktøy i arbeidet for å trygge framtida til næringa og dermed den enkelte aktør i næringa, samtidig som det er viktig for miljøet og for andre næringar som blir påverka av oppdrettsnæringa.

Komiteen viser til brev frå statsråd Lisbeth Berg-Hansen datert 19. november 2010 (vedlagt). Her viser statsråden til at § 30 i akvakulturlova blei samrøystes vedtatt i Stortinget i juni 2005 etter forslag frå dåverande fiskeri- og kystminister Svein Ludvigsen. Stortinget har såleis vurdert dei prosedyrane som skal gjelde ved ilegging av gebyr etter akvakulturlova. Statsråd Lisbeth Berg-Hansen skriv vidare i sitt brev at akvakulturlova no er fem år gammal, og at det kan vere aktuelt å gjennomføre ein etterkontroll av lova. Statsråden vil derfor vurdere nærare å legge fram for Stortinget ein Prop. L.

Komiteen viser vidare til at statsråd Berg-Hansen i sitt brev omtalar Sivilombodsmannen si vurdering i den såkalla Polarlaks-saka. På bakgrunn av denne vurderinga har Fiskeri- og kystdepartementet vurdert § 10 i reaksjonsføresegna på nytt og oppheva denne paragrafen. Samtidig peikar statsråden på at det er viktig å ha operativ føresegn for utmåling av gebyr for overskriding av tillaten biomasse.

Komiteen er kjend med at det har kome endringar til forskrift om reaksjon ved brot på akvakulturlova etter at brevet frå statsråden blei mottatt. Etter føregåande høyring trådde nyføresegn i kraft 1. februar 2011. Her går det fram at det er Fiskeridirektoratet som skal fatte vedtak. Vidare er det i § 10 lagt vekt på å ha tydelege reglar for gebyr. Føresegna

er òg nærare utdjupa i merknader for sakshandsaminga i Fiskeridirektoratet sine regionkontor i fyrste instans og Fiskeridirektoratet sentralt som klageinstans. I tillegg er domstolen sin prøvingsrett omtalt særskilt.

Forslagsstillarane tar også opp spørsmålet om tilbaketrekking av 4 konsesjonar som blei utdelt i 2009. Komiteen viser til brevet frå statsråden og til Prop. 1 S Tillegg 3 (2010–2011) om tildeling av 4 nye løyve til havbruk med laks, aure og regnbogeure til dei som miste løyve i klageomgangen.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet og Høyre viser til at Høyres forslag om rettssikkerhet for oppdrettsnæringen kom etter at en lang rekke saker viste uheldige sider ved regelverket og kritikkverdig opptreden fra forvaltningen under regjeringen Stoltenbergs ledelse.

Disse medlemmer viser til at havbruksnæringen er en viktig næring for landet og en betydelig distriktsnæring. I 2008 var det 1 267 matfiskkonseksjoner og 4 867 ansatte i næringen, ifølge «Tall og Fakta om norsk eksport av sjømat for 2009». Norsk sjømateksport var i 2009 på 44,6 mrd. kroner, og for fjerde år på rad ble det satt ny eksportrekord for norsk sjømat. Havbruket alene eksporterte i 2009 for over 25 mrd. kroner. Det er derfor viktig at statens forvaltning av næringen er god, slik at den kan forbli en av bærebjelkene for verdiskaping og arbeidsplasser langs hele kysten.

Disse medlemmer viser til at næringsutøvelsen reguleres av lov om akvakultur (akvakulturloven), som har som formål å fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten. Etter akvakulturloven § 30 kan den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, ilegges et overtredelsesgebyr av tilsynsmyndigheten. Disse medlemmer oppfatter at det er bred enighet om at det er behov for en hjemmel til å kunne ilegge overtredelsesgebyr. Disse medlemmer mener også det er av avgjørende betydning at enhver reaksjon er i tråd med menneskerettighetene og den alminnelige rettsfølelse. Disse medlemmer er glade for at også regjeringen Stoltenberg etter hvert så alvoret i situasjonen, og at det tidligere regelverk ble opphevet. Disse medlemmer merker seg at statsråden i brev av 23. februar 2011 (vedlagt) til Stortinget påpeker at flere har tatt til orde for at ordlyden i akvakulturloven ikke åpner for ileggelse av gebyr dersom det ikke foreligger fortjeneste, slik regjeringen i forskriften åpner for. Disse medlemmer mener det er alvorlig at usikkerheten får fortsette å råde, og disse medlemmer forutsetter at regjeringen Stoltenberg vil legge frem en Prop. L

for Stortinget slik statsråden har åpnet for i sitt brev av 19. november 2010.

Disse medlemmer mener det er viktig med en gjennomgang av forvaltningsmodellen for havbruk, ikke minst på bakgrunn av turbulensen rundt tildelinger, retildelinger og ekstratildelinger av laksekonsesjoner i Nordland og Hordaland. Disse medlemmer viser til at etter at nye matfiskkonsesjoner ble utdelt i 2009, trakk Fiskeridirektoratet tilbake tildelte konsesjoner. Tilbaketrekningene skjedde etter lang tid, og etter at selskapene hadde foretatt millioninvesteringer. Disse medlemmer viser til at statsråd Trond Giske, i kraft av å være settestatsråd, foreslo overfor Stortinget at det skal tildeles fire ekstra laksekonsesjoner for å rydde opp i rotet etter tildelingsrunden som da hadde pågått i snart 2 år, jf. Prop. 27 S (2010–2011). Disse medlemmer mener det er vanskelig å se gode grunner til at bare fire av fem selskaper skulle få tildelt konsesjon. At det skulle kreve stort politisk trykk fra opposisjonen før regjeringen Stoltenberg endelig besluttet å tildele «friske konsesjoner til selskapene som fikk sine konsesjoner tilbaketrukket», er etter disse medlemmers syn uheldig.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge frem en sak for Stortinget om rettssikkerheten i oppdrettsnæringen, herunder med forslag til en endring av akvakulturlovens reaksjonsbestemmelse, slik at oppdrettsnæringens rettssikkerhet forbedres og den rettslige uklarhet som råder, fjernes.»

### **3. Forslag frå mindretal**

#### **Forslag frå Framstegspartiet og Høgre:**

##### *Forslag 1*

Stortinget ber regjeringen legge frem en sak for Stortinget om rettssikkerheten i oppdrettsnæringen, herunder med forslag til en endring av akvakulturlovens reaksjonsbestemmelse, slik at oppdrettsnæringens rettssikkerhet forbedres og den rettslige uklarhet som råder, fjernes.

### **4. Tilråding frå komiteen**

Tilrådinga frå komiteen vert fremma av medlemmene i komiteen frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti.

Komiteen har elles ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjere følgjande

vedtak:

Dokument 8:25 S (2010–2011) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Svein Flåtten, Elisabeth Røbekk Nørve, Frank Bakke-Jensen, Ivar Kristiansen og Linda C. Hofstad Helleland om overtredelsesgebyr og rettssikkerhet for oppdrettsnæringen – blir ikkje vedteke.

Oslo, i næringskomiteen, den 10. mars 2011

**Terje Aasland**

leiar

**Alf Egil Holmelid**

ordførar

**Vedlegg 1****Brev fra Fiskeri- og kystdepartementet v/statsråden til næringskomiteen, datert 19. november 2010****Dokument 8:25 S (2010 - 2011)**

Jeg viser til brev av 11. november 2010, der det bes om Fiskeri- og kystdepartementets vurdering av ovennevnte representantforslag fra stortingsrepresentantene Svein Flåtten, Elisabeth Røbekk Nørve, Frank Bakke-Jensen, Ivar Kristiansen og Linda C. Hofstad Helleland. Forslaget lyder:

”Stortinget ber regjeringen legge frem en sak for Stortinget om rettssikkerheten i oppdrettsnæringen, herunder med forslag til en endring av akvakulturlovens reaksjonsbestemmelse, slik at oppdrettsnæringens rettssikkerhet forbedres og den rettslige uklarehet som råder, fjernes.”

***Overtredelsesgebyr***

Jeg er enig med forslagsstillerne i at havbruksnæringen er en viktig næring for landet og en betydelig distriktsnæring. Det er heller ikke vanskelig å være enig i at sanksjoner skal gis etter en lovhjemmel som står på trygg grunn i forhold til Grunnloven og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK).

Den aktuelle lovbestemmelsen, akvakulturloven § 30, ble vedtatt av et enstemmig Storting 17. juni 2005 etter at Bondevik II-regjeringen, med daværende fiskeri- og kystminister Svein Ludvigsen (H) som ansvarlig statsråd, fremmet forslag om ny akvakulturlov i vårsesjonen samme år. I forarbeidene til den aktuelle lovbestemmelsen er det vist til forarbeidene til deltakerloven, hvor forholdet til Grunnloven og EMK er drøftet nærmere. Blant annet tar forarbeidene opp viktige rettssikkerhetsspørsmål som domstolenes prøvelsesrett og hvilke minimumsrettigheter som kommer til anvendelse ved illeggelse av overtredelsesgebyr. Stortinget har derfor allerede blitt forelagt, og vurdert, de rettssikkerhetsprosedyrene som skal gjelde ved illeggelse av overtredelsesgebyr etter akvakulturloven.

Akvakulturloven har én straffebestemmelse og én bestemmelse om overtredelsesgebyr. Skyldkravet i disse bestemmelsene er ulikt. For at et brudd på akvakulturregelverket skal kunne straffes, må overtredelsen være grovt uaktsom eller forsettlig. Når det gjelder overtredelsesgebyr omfattes også uaktsomme overtredelser. Dette innebærer at Stortinget har bestemt at enkelte regelbrudd ikke skal kunne følges opp av politi og påtalemyndighet, men utelukkende skal håndteres av fiskerimyndighetene gjennom bruk av overtredelsesgebyr.

Jeg viser til at Sivilombudsmannen, i sin vurdering av den såkalte Polarlaks-saken (som forslagsstillerne også viser til), fant begrunnet tvil om overtredelsesgebyret som ble ilagt Polarlaks var straff i Grunnlovens forstand. Fiskeri- og kystdepartementet gjennomgikk senere, på bakgrunn av ombudsmannens uttalelse, forskriften på nytt og fant at reaksjonsforskriften § 10 ikke hadde tilstrekkelig hjemmel i akvakulturloven § 30.

Departementet opphevet derfor § 10 i reaksjonsforskriften, og satte i gang arbeid med en ny § 10. Dette fordi jeg mener det er viktig å ha en operativ forskriftsbestemmelse om utmåling av overtredelsesgebyr ved biomasseoverskridelser. Formålet er blant annet å sikre en ensartet og god praksis som gir forutsigbarhet for havbruksnæringen. Et utkast til ny bestemmelse ble sendt på høring i sommer med høringsfrist 1. oktober. På bakgrunn av høringsinnspillene, som også forslagsstillerne viser til, er det naturlig å vurdere enkelte endringer i det forslaget som ble sendt på høring samt klargjøre og presisere i merknader til de aktuelle bestemmelsene, blant annet domstolenes mulighet for prøving av vedtak om illeggelse av overtredelsesgebyr. Jeg tar sikte på å slutføre denne prosessen med det første, og vil i den forbindelse også legge opp til å gjøre det tydelig hvilke overtredelser som bør politianmeldes og hvilke som skal vurderes administrativt.

Vi ser nå at det kan være hensiktsmessig å vurdere om akvakulturloven § 30 bør utformes på en annen måte. Dette gjelder for eksempel hvordan gebyret skal utmåles og forholdet til domstolene. Akvakulturloven er nå fem år gammel, og jeg mener det derfor kan være på tide å foreta en etterkontroll med loven. Foruten å vurdere ordlyden i bestemmelse om overtredelsesgebyr, vil det samtidig kunne være aktuelt å vurdere evt. andre forslag til endringer. Jeg vil derfor vurdere nærmere å fremme en Prop. L, som tidligst kan legges frem for Stortinget i vårsesjonen 2011.

***Tilbaketrekking av konsesjoner***

Jeg viser her til mitt svar av 30. august 2010 på spørsmål nr. 1591 (2009-2010).

Som det fremgår av Prop. 1 S Tillegg 3 (2010-2011) mener regjeringen at det bør tildeles 4 nye tillatelser til havbruk med laks, ørret og regnbueørret til dem som mistet tillatelser i klageomgangen. I denne saken har statsråd Trond Giske vært settestatsråd.



**Vedlegg 2****Brev fra Fiskeri- og kystdepartementet v/statsråden til næringskomiteen,  
datert 23. februar 2011****Dokument 8:25 S (2010 - 2011) representantfor-  
slag om overtredelsesgebyr og rettssikkerhet for  
oppdrettsnæringen**

Jeg viser til brev datert 17. februar 2011 med spørsmål fra Høyres representanter i næringskomiteen.

**Spørsmål 1 lyder: Er det fortsatt slik at Fiskeridirektoratet både skal ilegge overtredelsesgebyr (regionkontorene) og også være klageinstans (sentralt) eller er det slik at Fiskeridirektoratet sentralt skal ilegge overtredelsesgebyr, slik at departementet skal være klageinstans?**

I reaksjonsforskriften er Fiskeridirektoratet delegert kompetanse til å ilegge overtredelsesgebyr og andre reaksjoner. Fiskeridirektoratet kan imidlertid delegerer denne kompetansen til sine regionkontor, noe jeg antar direktoratet vil gjøre. Vedtak om overtredelsesgebyr vil i så tilfelle bli truffet av regionkontoret mens direktoratet sentralt vil være klageinstans. Fiskeridirektoratet og regionkontorene er formelt og reelt å betrakte som adskilte forvaltningsorgan.

**Spørsmål 2 lyder: Forskriften åpner for å ilegge overtredelsesgebyr også der det ikke foreligger fortjeneste. Etter akvakulturloven skal gebyret "stå i forhold til den fortjeneste som den ansvarlige har hatt ved overtredelsen". Vi ber om en redegjørelse for lovhjemmel for dette punktet i forskriften.**

Lovhjemmelen er akvakulturloven § 30 om overtredelsesgebyr. Setningen representantene viser til er i merknadene til reaksjonsforskriften § 10 reflektert slik: "Det skal derfor alltid tas hensyn til om og i tilfelle hvor stor fortjeneste oppdretter har hatt ved overtredelsen. Utgangspunktet for vurderingen av gebyrets størrelse vil derfor være at lav eller ingen fortjeneste bør medføre at gebyrets størrelse blir i det nedre sjiktet. Departementet understreker imidlertid at det skal gjøres en helhetlig vurdering og at de øvrige vurderingstema som er angitt også skal tas hensyn til og tillegges vekt. Det kan innebære at gebyret settes både høyere og lavere enn utgangspunktet."

Jeg er klar over at flere har tatt til orde for at ordlyden i akvakulturloven ikke åpner for ileggelse av gebyr dersom det ikke foreligger fortjeneste. Etter mitt syn gir dette ikke uttrykk for en riktig forståelse av lovgivers intensjon ved bestemmelsen. Loven legger imidlertid opp til at det som utgangspunkt skal

være en klar sammenheng mellom størrelsen på gebyret og fortjenesten. Det fremgår også tydelig av Ot.prp. nr. 61 (2004-2004) at det ikke har vært hensikten å avskjære muligheten til å ilegge overtredelsesgebyr selv om det ikke foreligger fortjeneste: "Ved utmålingen bør man legge vekt på momenter som overtredelsens omfang og virkning, samt eventuell fortjeneste oppnådd ved overtredelsen" (min understreking). Ordlyden i loven må også sees i sammenheng med formålet om at det ikke skal lønne seg å overtre regelverket – lovteksten gjør derfor fortjeneste til et viktig element ved utmålingen. Jeg vil understreke at en bestemmelse om overtredelsesgebyr som forutsetter fortjeneste langt på vei vil være meningsløs, når brudd på akvakulturregelverket ikke rent sjelden kun vil medføre tap for oppdretter – slik som overtredelser som medfører rømming av fisk.

**Spørsmål 3 lyder: "Er det riktig at forskriften ikke skiller mellom overskridelse på selskapsnivå og på lokalitetsnivå, og hva er årsaken til dette?"**

Det er riktig at forskriften ikke skiller mellom overtredelse på lokalitetsnivå og selskapsnivå. Årsaken til dette er at også overtredelser på lokalitetsnivå innebærer at oppdretter har hatt for mye fisk stående i sjøen, og at den ulovlige produserte fisken normalt vil gi oppdretter en fortjeneste. At fisken hypotetisk kunne stått på en annen lokalitet, endrer ikke dette. Jeg tilføyer at overtredelser på lokalitetsnivå som regel vil innebære større risiko for negative miljøeffekter enn overtredelser bare på selskapsnivå.

**Spørsmål 4 lyder: Vi ber om en nærmere redegjørelse for domstolenes prøvelsesrett, og lovhjemmel for denne.**

Det er ikke inntatt særlige regler om domstolenes prøvelsesrett i akvakulturloven, men spørsmålet er drøftet i Ot.prp. nr. 70 (2003-2004), og det er i Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) om lov om akvakultur henvist dit. Domstolenes prøvelsesrett er regnet som konstitusjonell sedvanerett, og departementet kan således ikke avgjøre spørsmålet om i hvilken grad domstolene skal prøve et vedtak om overtredelsesgebyr. Fiskeri- og kystdepartementet vil imidlertid – i en eventuell rettslig prosess – anføre at domstolene kan prøve et vedtak om ileggelse av overtredelsesgebyr etter akvakulturloven fullt ut, med unntak for forvaltningens hensiktsmessighetsvurdering av om det skal ilegges gebyr. Dette skyldes at om en sanksjon skal

ilegges vil bero på fritt skjønn etter opportunitetsprinsippet. Domstolene vil derfor etter Fiskeri- og kystdepartementets syn i utgangspunktet ikke kunne prøve dette spørsmålet med mindre det har foregått myndighetsmisbruk.

I departementets merknader til reaksjonsforskriften er det gjort rede for forholdet til domstolenes prøvesesrett.



