



Innst. 406 L

(2012–2013)

Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen

Prop. 103 L (2012–2013)

Innstilling fra næringskomiteen om endringer i akvakulturloven

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Formålet med akvakulturloven er å fremme havbruksnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten, jf. loven § 1.

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

I likhet med all annen matproduksjon har også havbruksvirksomhet miljøkonsekvenser, og oppmerksomheten knyttet til akvakulturnæringens påvirkning på miljøet har økt i de senere år – også etter ikrafttreddelsen av akvakulturloven. Sammen med lakselus, som reguleres gjennom matloven, er rømming havbruksnæringens største miljøutfordring. Det foreslås endringer i lovens miljøkapittel. Flere av endringene har til formål å styrke hjemmelsgrunnlaget for avbøtende tiltak og redusere risikoen ved rømming av oppdrettsfisk. Miljønormen i akvakulturloven § 10 innebærer i dag at akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte. Departementet foreslår å gjøre det tydelig at virksomhetene har plikt til å drive forebyggende arbeid for å unngå uheldige følger for miljøet. For å muliggjøre et lettere skille mellom rømt oppdrettsfisk og villfisk ved utfisking i elv, og for å kunne spore rømt fisk tilbake til den ansvarlige oppdretter, foreslår

departementet at det innføres en hjemmel i loven for å kreve merking av fisk. Videre foreslår departementet å ta inn en tydelig hjemmel for å innføre krav om bruk av steril fisk.

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

Det er, slik situasjonen er i dag, behov for systematisk å fjerne rømt oppdrettsfisk i vassdrag med for høyt innslag av rømt fisk. Det vil være kostnader knyttet til slik utfisking. Dersom det ikke er mulig å føre ansvaret tilbake til ansvarlig oppdretter, er det naturlig at havbruksnæringen bærer ansvaret i fellesskap – fremfor at dette dekkes over statsbudsjettet eller av tredjepart. Fellesansvaret foreslås nedfelt i en ny bestemmelse, og organiseres gjennom at næringsaktørene plikter å delta i en sammenslutning.

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

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

Blant annet på denne bakgrunn nedsatte Fiskeri- og kystdepartementet 17. november 2011 en ekstern ekspertarbeidsgruppe som fikk i oppdrag å vurdere behovet for å komme med forslag til nye regler i

akvakulturlovens sanksjonskapittel. Arbeidsgruppen overleverte sin rapport 26. april 2012. I rapporten er det foretatt en grundig utredning og vurdering av reaksjons- og sanksjonsregler i lys av straffebegrepene i Grunnloven § 96 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK), rettspolitiske føringer som har kommet til uttrykk i NOU 2003:15 Fra bot til bedring og Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) om lov om straff, samt høyesterettspraksis.

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

Fiskeri- og kystdepartementet foreslår at det innføres en presisering i loven hvor det tydelig fremgår at loven også gjelder akvakulturanlegg og -installasjoner uten produksjon av akvatiske organismer. Bakgrunnen for dette er bl.a. at flere miljøhensyn og arealhensyn gjør seg gjeldende også i slike tilfeller. Lovforslaget innebærer videre at myndighetene kan sette krav til at utstyr og programvare som benyttes av akvakulturnæringen skal oppfylle visse funksjonskrav, og at innrapporteringen til myndighetene skal skje elektronisk.

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

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

frist på 6 måneder for vedtak med hjemmel i akvakulturloven.

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

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

1.2 Endringer i lovens kapittel III Miljøhensyn

1.2.1 § 10 Miljønorm

Akvakulturloven § 10 inneholder en miljønorm som gir uttrykk for at akvakulturvirkomheten skal drives forsvarlig i alle stadier for å unngå at miljøet påføres uakseptabel skade. Bestemmelsen hjemler en rekke krav nedfelt i ulike forskrifter. I praksis har det vist seg utfordrende for påtalemyndigheten å vinne frem i domstolen med hendelser der det foreligger brudd på regler som skal sikre en miljømessig forsvarlig drift, men der det er uklart om bruddet faktisk har medført en uakseptabel skade på miljøet. I straffesaker, og ved illeggelse av administrative sanksjoner, vil kravet til lovhjemmel være sterkt og argumentet har vært at dersom det ikke faktisk foreligger en skade, er heller ikke miljønormen brutt.

Miljønormen i akvakulturloven § 10 innebærer i dag at akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte. Departementet foreslår et nytt ledd som tydeliggjør at virksomhetene har plikt til å drive forebyggende arbeid for å unngå uheldige følger for miljøet. Plikten er oppfylt dersom driften er i samsvar med akvakulturtillatelsen, loven og forskrifter i medhold av loven. Brudd på plikter om forebyggende arbeid medfører ikke nødvendigvis skade på naturen, men driften kan likevel være uforsvarlig og i strid med miljønormen. I slike tilfeller kan overtrederen bli møtt med sanksjoner mv. etter kapittel 7 i akvakulturloven.

1.2.2 Endringer i bestemmelsen om miljøovervåking

Paragraf 11 i akvakulturloven gir departementet hjemmel til i enkeltvedtak og forskrifter å kreve at den som har eller søker om akvakulturtillatelse skal foreta nødvendige miljøundersøkelser og dokumentere miljøtilstanden på lokaliteten ved etablering, drift og avvikling av akvakultur. Departementet fore-

slo i høringsbrevet å endre § 11 første ledd slik at den som har eller søker om akvakulturtillatelse kan pålegges å foreta eller bekoste nødvendige miljøundersøkelser innenfor lokalitetens influensområde. Med influensområdet forstås områder som påvirkes av akvakulturvirkomheten, ved for eksempel utslipp, rømt oppdrettsfisk mv.

Det virker å være bred enighet blant høringsinstansene om at oppdrettsvirksomhet kan påvirke miljøet også utenfor det geografisk fastsatte området som utgjør lokaliteten.

Departementet er klar over at det kan være usikkert hvilken utstrekning et influensområde kan ha, og på hvilke områder akvakulturvirkomheten kan påvirke det omkringliggende miljøet. Dette gjelder særlig før virksomheten er etablert. Departementet mener at uttrykket «influensområdet» likevel er det som er best egnet for å illustrere at pliktene til miljøundersøkelser kan gjelde utover selve lokaliteten.

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

Havbruksnæringens organisasjoner (FHL og NSL), Hordaland fylkeskommune og Sogn og Fjordane fylkeskommune er negative til innføring av hjemmel for å ilegge avgift for overvåking i regi av det offentlige. For øvrig virker høringsinstansene positive til forslaget. Departementet mener det er riktig at næringen bidrar med midler for å finansiere overvåking som er nødvendig for å føre en forsvarlig forvaltning av næringen. Overvåkingen må sees i sammenheng med arbeidet med å utvikle indikatorer for akseptabel miljøpåvirkning. Kostnadene til slik overvåking er av Havforskningsinstituttet anslått å koste mellom 30–36 mill. kroner i året. Dette utgjør omkring 3,5 øre per kg produsert laksefisk med en produksjon på 1 million tonn i året. Departementet kan vanskelig se at dette er en urimelig kostnad for havbruksnæringen å bære.

FHL har reagert på at departementet generelt mener det ikke er formålstjenlig å pålegge havbruksnæringen å gjennomføre mer generell overvåking som skal benyttes i havbruksforvaltningen, men naturlig at det er havbruksnæringen som hovedsakelig bekoster nødvendige miljøundersøkelser. Depar-

tementets syn bygger på at resultatene av overvåkingen bør ha størst mulig troverdighet.

1.2.3 Krav til vare- og tjenesteprodusenter

Departementet mener det er uheldig at § 12 ikke dekker tjenesteleverandører som ikke leverer materielle tjenester. Det innebærer blant annet at akkrediterte organ som godkjenner anleggskonstruksjoner mv. etter forskrift om krav til teknisk standard for flytende oppdrettsanlegg (NYTEK) ikke omfattes av aktsomhetskravet i bestemmelsen. Departementet foreslo derfor å endre § 12 slik at vare- og tjenesteprodusenter blir underlagt et aktsomhetskrav uavhengig av hvilken form for tjeneste selskapet leverer. De fleste høringsinstanser støtter forslaget og ingen instanser er mot forslaget.

1.2.4 Tiltak mot rømming

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

Fiskeri- og kystdepartementet la i høringsbrevet til grunn at det, slik situasjonen er i dag, er behov for en systematisk og kontinuerlig fjerning av rømt oppdrettsfisk i vassdrag som har et for høyt innslag av rømt fisk. I henhold til akvakulturregelverket er næringen pålagt ansvaret for rømmingssikkerhet, og det er videre akvakulturnæringen som har den økonomiske interessen av oppdrett, og som er nærmest til å hindre at rømming skjer. Etter Fiskeri- og kystdepartementets syn er det derfor rimelig at det er akvakulturnæringen selv som bærer kostnadene ved kompensatoriske tiltak som følge av sin virksomhet. For å sikre en effektiv gjennomføring av plikten til å fjerne organismer som har rømt eller på annen uønsket måte har spredt seg, foreslo departementet i høringsnotatet at det innføres et felles ansvar for hele akvakulturnæringen. Departementet vurderte i høringsbrevet at hensynet til de ville bestandene veier tyngre enn de kostnadene i den størrelsesordenen som havbruksnæringen i fellesskap påføres, og at ansvaret skal gjennomføres gjennom pliktig medlemskap i en fellesskapsordning, se forslag til ny § 13 a i loven.

Høringsinstansene er delt i synet på om det bør innføres et felles objektivt økonomisk ansvar for fjerning av rømte organismer eller organismer som på annen uønsket måte har spredt seg fra en lokalitet for akvakultur.

Departementet vil presisere at forslaget til lovendring gjennomfører et prinsipp om økonomisk fellesansvar for havbruksnæringen. Etter departementets syn er prinsippet og de økonomiske konsekvensene av forslaget tilstrekkelig utredet, og vi har vanskelig for å se at det ikke skulle foreligge et faglig grunnlag for å innføre ordningen slik FHL anfører. NJFF mener at tiltaket forutsetter merking, slik at det

kan skilles mellom rømt og vill fisk i elv. Departementet viser til at det i dag drives utfisking av rømt oppdrettsfisk i elv med de begrensninger og muligheter som foreligger, og uten at oppdrettsfisker er merket. Det er, etter det departementet kjenner til, ikke grunnlag for å si at dette generelt er uforsvarlig. Uansett vil «føre-var-prinsippet» forsvare et fellesansvar slik departementet foreslår.

Når det gjelder kostnadene til administrasjon av sammenslutningen, mener departementet at anslaget på 1–2 mill. kroner er realistisk, i lys av at dette ikke inkluderer forvaltningens kostnader. Dersom oppdrettsnæringen gis en større innflytelse over administreringen av sammenslutningen, for eksempel beslutningsansvar for prosjekter mv., vil administrasjonskostnadene kunne øke betydelig. Det følger også av forslaget til lovendring at departementet gjennom forskrift kan begrense pliktens omfang.

Omfanget av plikten til utfisking må vurderes mot andre samfunnsmessige interesser, slik det også gjøres for tiltak etter naturmangfoldloven, jf. denne loven § 14.

1.2.4.1 MERKING AV OPPDRETTSFISK

Akvakulturloven inneholder i dag ikke noen egen hjemmel til å påby merking av fisk. Selv om § 10 etter en ordlydsfortolkning vil kunne hevdes å innebære adgang til å påby merking, vurderer departementet det slik at loven ikke hjemler et slikt påbud.

Metoder for merking av fisk og sporing tilbake til lokalitet er, som beskrevet i proposisjonen, under utvikling. Departementet antok i høringsnotatet at det innen få år vil være på plass gode løsninger som vil kunne tas kommersielt i bruk av næringen. Departementet har merket seg at FHL tidligere har foreslått krav om individmerking. I dag er vi nærmere en fast metodikk, og næringen bør gis insitament til å intensivere utviklingen av slik merking. For myndighetene vil merking av fisk, avhengig av metode, gjøre det mulig å spore rømt fisk tilbake til den ansvarlige oppdretter og/eller skille mellom rømt fisk og villfisk ved utfisking i elv.

I høringsnotatet la departementet til grunn at et eventuelt krav om merking må utredes nærmere, og at krav til merkingen og metode fastsettes i forskrift. Et stort flertall av høringsinstansene er positive til å innføre en hjemmel til å pålegge merking av akvatiske organismer som brukes i oppdrett, men flere høringsinstanser påpeker at en slik ordning må være forsvarlig ut fra hensyn til fiskehelse, dyrevelferd og økonomi. Departementet kan slutte seg til dette.

1.2.5 *Bruk av steril fisk*

Akvakulturloven § 10 bestemmer at akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte, og at departementet i enkeltvedtak

eller forskrift kan gi nærmere bestemmelser for å sikre miljømessig forsvarlig akvakultur. Etter departementets syn kan det gjennom forskrift påbys bruk av steril fisk, dersom dette anses som nødvendig. En rekke høringsinstanser går imot forslaget om å innføre en hjemmel om bruk av steril fisk. Departementet mener, som flere av høringsinstansene, at det vil være prematurt å innføre et krav om bruk av steril fisk i dag. Før et eventuelt krav innføres, vil det måtte utredes nærmere, og det vil også være en allmenn høringsrunde før forskriftsfastsettelse. Departementet foreslår etter dette å endre § 10 fjerde ledd slik at departementet gis hjemmel til i enkeltvedtak eller forskrift å påby bruk av steril fisk.

1.3 Reaksjoner, administrative sanksjoner og straff

1.3.1.1 GENERELT OM ILEGGELSE AV REAKSJONER OG SANKSJONER

Loven trekker opp rammene for næringens videre vekst, gjennom forsvarlig forvaltning av nasjonale interesser som miljø og bruk av kystareal. Det er derfor svært sentralt at regelverket etterleves.

Akvakultur er en tillatelsesbasert næring. Kravet om tillatelse innebærer at innehaveren får et særskilt gode, blant annet muligheten til å drive en eksklusiv drift på allmennhetens areal, mot at vilkårene som myndighetene har satt for driften overholdes og at oppdretterne bidrar til verdiskaping både lokalt og nasjonalt – eller med andre ord at det foreligger en «samfunnskontrakt».

Akvakulturnæringen, og da særlig lakseoppdrettsnæringen, har i ulike sammenhenger gitt uttrykk for at næringens rettssikkerhet ikke er ivarettatt i tilstrekkelig grad. På den annen side står imidlertid hensynet til naturmangfoldet og ville laksestammer, og flere villaks- og miljøinteresser har tatt til orde for at næringen burde straffes hardere ved overtredelse av regelverket. Lovlydige virksomheter – som er det store flertallet – vil videre ha en berettiget forventning om at det reageres på lovovertrедelser, både av hensyn til likebehandling og rettferdighet. En effektiv håndhevelse kan også bidra til å styrke akvakulturnæringens omdømme ved at den underbygger at næringen er underlagt et seriøst regelverk og tilsyn, og at lovovertrедere blir tatt. Alle de nevnte hensynene tilsier et behov for klare, proporsjonale og rettferdige sanksjons- og reaksjonsregler ved overtredelse av akvakulturregelverket, som er velforankret i prinsipper om likebehandling og rettssikkerhet.

Ved utforming av administrative sanksjoner må det tas hensyn til overordnede rettslige krav. Det er først og fremst kravene i Grunnloven § 96, menneskerettsloven (særlig Den europeiske menneskeretts-

konvensjon) og det alminnelige forvaltningsrettslige lovkravsprinsippet (legalitetsprinsippet).

1.3.1.2 LOVGIVERS VALG MELLOM STRAFF OG ADMINISTRATIV SANKSJON

Fiskeri- og kystdepartementet satte 17. november 2011 ned en ekstern ekspertarbeidsgruppe som fikk i oppdrag å vurdere behovet for å komme med forslag til nye regler i akvakulturlovens sanksjonskapittel. Arbeidsgruppen overleverte sin rapport 26. april 2012. Arbeidsgruppens vurderinger dannet et viktig grunnlag for Fiskeri- og kystdepartementets forslag til endringer i akvakulturloven kapittel VII.

I akvakulturloven er det hjemmel både til å ilegge straff og administrativ sanksjon. Valget mellom straff og administrativ sanksjon er et lovgivningspolitisk valg ved utforming av loven, men også et valg i praksis av hvilken sanksjonsform som skal benyttes i en enkeltsak. Det er viktig at valget mellom overtredelsesgebyr og straff, som er et viktig prinsipielt og praktisk spørsmål, avklares. I høringsbrevet har departementet også vist til at det i samsvar med anbefalingene i NOU 2003:15 er foretatt en helhetsvurdering av hvordan forholdet mellom overtredelsesgebyr og straff bør være.

I høringsbrevet gir Fiskeri- og kystdepartementet uttrykk for at det er flere brudd på akvakulturloven hvor en gjennomgåelse av kriminaliseringsprinsippene tilsier at straff kan være begrunnet og hensiktsmessig. At straff skal være subsidiær til administrativ sanksjon er understreket i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004). Fiskeri- og kystdepartementet har lagt til grunn at administrative sanksjoner i prinsippet er mindre inngripende enn straff.

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

Det er et stort behov for hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr i akvakulturloven. Akvakultur er et spesielt forvaltningsregime som er gjennomregulert. Flere overtredelsessaker forutsetter inngående kunnskap om næringens særegenheter. Sakene kan være preget av et komplisert og omfattende faktum og det kan være ressurskrevende å innhente beviser. Forvaltningen har fordelen av den stadige kunnskap det bærer med seg å være godkjennings-, kontroll- og

tilsynsmyndighet. I høringsbrevet fremgår det at Fiskeri- og kystdepartementet har vurdert det som formålstjenlig å benytte seg av kunnskapen også i reaksjons- og sanksjonssaker. I tillegg vil Fiskeridirektoratet ved å ha et stort sakstilfang kunne bygge opp en kompetanse som det enkelte politidistrikt vanskelig kan klare. På bakgrunn av dette har Fiskeri- og kystdepartementets vurdert det slik at det foreligger et administrativt sanksjonsbehov.

Det neste spørsmålet er om det er spesielle betenkeligheter med å forfølge lovovertrедelser av akvakulturloven med overtredelsesgebyr. Etter departementets vurdering i høringsbrevet sikrer forslagene til lovbestemmelser om sanksjoner og reaksjoner, samt alminnelige forvaltningsrettslige rettssikkerhetsgarantier, at reaksjons- og sanksjonsileggelse etter akvakulturloven er både betryggende og forutsigbar.

Det er etter Fiskeri- og kystdepartementets syn et relevant moment i vurderingen av om overtredelsesgebyr eller straff skal ilegges, om det er tale om overtrедelser begått av enkeltperson eller foretak. Akvakulturloven regulerer først og fremst økonomisk aktivitet drevet av foretak. Foretakene er hovedpliktsubjektet etter loven og har den økonomiske interessen i driften. Selv om overtrедelser faktisk i mange tilfeller foretas av enkeltpersoner er det som ledd i en virksomhet i foretakets interesse og det gir alt i alt en rimeligere ansvars plassering og bedre insentiver til systematisk forebyggende arbeid hvis foretaket bærer ansvaret. Allmenn- og individualpreventive hensyn tilsier at ansatte ikke bør møtes med reaksjoner eller sanksjoner ved lovovertrедelse, med mindre lovovertrедelsen er alvorlig. Videre har departementet vurdert at strafforfølgning vil være hensiktsmessig fremgangsmåte i slike situasjoner. Den ansatte vil med det nyte godt av straffeprosessen, blant annet ved at søksmålsbyrden fortsatt ligger på det offentlige og at man har retten til offentlig oppnevnt forsvarer. Tilsvarende vurderinger er gjort i nyere lovforarbeider. Blant annet er det etter konkurranseloven bare foretak som kan ilegges overtredelsesgebyr, jf. konkurranseloven § 29.

Fiskeri- og kystdepartementet har vurdert at overtredelsesgebyr, administrativ inndragning og tvangsmulkt i all hovedsak vil være tilstrekkelige og hensiktsmessige sanksjoner og reaksjon mot overtrедelser av akvakulturloven. Departementet har likevel sett grunn til å fastholde muligheten for straff i to situasjoner, for alvorlige overtrедelser begått av privatpersoner og foretak. Det er trolig liten eller ingen ytterligere preventiv virkning ved bruk av foretaksstraff overfor akvakulturforetak enn den virkning overtredelsesgebyr gir. Trusselen om straff kan likevel i seg selv ha en viktig signaleffekt.

1.3.1.3 DEPARTEMENTETS VURDERING

Fiskeri- og kystdepartementet finner grunn til å fremheve at et administrativt sanksjonssystem må ha klare og forutsigbare rammer, det må være gjennomtenkt, begrunnet og betryggende. Akvakultur er et forvaltningsområde med profesjonelle aktører som driver med grunnlag i offentlig tillatelse og som må forutsettes å ha god kjennskap til reglene. Dette tilsier at det må være et betydelig rom for å angi sanksjonerte handlingsnormer i forskrifter. Lovkravprinsippet er heller ikke til hinder for at plikten angis med en generell rettslig standard i loven som så presiseres i forskriftene.

Kravet til klart lovgrunnlag vil imidlertid variere for de ulike reaksjonene og sanksjonene. Følgelig vil kravet til hjemmelens klarhet være mildere for en påleggs- eller tvangsmulkt hjemmel, enn for en overtredelsesgebyr- eller straffehjemmel. Når det gjelder sanksjonshjemlene, er departementet av den oppfatning at det er gode grunner for å angi skyldkrav, sentrale momenter ved sanksjonsileggelse og -utmåling samt sentrale saksbehandlingsregler i akvakulturloven. Her er vi ved kjernen av lovkravsprinsippet, og det er ikke samme behov for fleksibilitet for forvaltningen her som det er for handlingsnormene.

Den gjeldende regelen om overtredelsesgebyr i akvakulturloven har vært utsatt for mye kritikk og flere rettslige prosesser. Det er særlig spørsmålet om hvorvidt overtredelsesgebyr etter akvakulturloven er straff i Grunnlovens forstand, samt fiskeriforvaltningens praktisering av overtredelsesgebyrbestemmelsen, som har vært satt på spissen.

Etter departementets syn har det blant annet på bakgrunn av dette vært både nødvendig og hensiktsmessig at reglene i akvakulturloven kapittel 7 har vært gjenstand for en fullstendig revisjon og etterkontroll. Endringene i kapittel 7, sammenholdt med forslaget til endringer i lovens miljøkapittel, bidrar til en vesentlig styrking av hensynet til likebehandling, næringens rettssikkerhet og effektivitet i forvaltningen, og endelig en klar ansvars plassering. Departementet mener at endringene som er foreslått vil bidra preventivt, og bidra til å ivareta utvikling og konkurranse på like vilkår innad i næringen, innenfor rammen av miljømessig bærekraft. Samtidig presiserer departementet at reglene er i tråd med overordnede føringer i Grunnloven § 96, EMK og de anbefalinger som er kommet til uttrykk i NOU 2003:15 Fra bot til bedring.

1.3.2 Straff

Etter departementets vurdering bør straff reserveres for alvorlige overtredelser. Her kan straff fortsatt ha en viktig funksjon ved siden av administrative sanksjoner, ved å statuere at samfunnet reagerer alvorlig på slike overtredelser. Avveiningen mellom

behovet for straffeprosessens rettssikkerhetsgarantier og hensynet til effektiv sanksjonsileggelse vil i de aller fleste tilfeller tilsi at overtredelsen blir forfulgt administrativt der overtrederen er et foretak, og særlig dersom foretaket eier en eller flere akvakulturtillatelser.

Departementet foreslo i høringsbrevet at skyldkravet «forsettlig eller grovt uaktsomt» burde videreføres uforandret. Departementet fremhevet at skyldkravet «forsettlig eller grovt uaktsomt» ikke skal innebære en høyere terskel for ileggelse av foretaksstraff etter akvakulturloven § 30, jf. straffeloven § 48 a. Om den nedre grense for skyldansvaret i akvakulturloven er uaktsom eller grovt uaktsomt har altså ingen betydning for foretaks straffansvar.

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

1.3.2.1 GROVE OVERTREDELSE

Akvakulturloven § 31 gir en forhøyet straffeframme dersom det foreligger «særlig skjerpene omstendigheter». Formuleringen «skjerpene omstendigheter» er i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) anbefalt endret til «grov overtredelse». Departementet har foreslått at ordlyden i akvakulturloven § 31 oppdateres i samsvar med anbefalingen i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004). Fiskeri- og kystdepartementet har i høringsforslaget kommet til at det bør videreføres en adgang til forhøyet straff. Dagens bestemmelse bør imidlertid presiseres, slik at det er tydeligere i hvilke tilfeller det særlig bør anvendes forhøyet straff.

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

Flere av høringsinstansene er kritiske til departementets forslag til å presisere i loven at straff bør forbeholdes de alvorligste overtredelsene av loven, ved at uttrykket «alvorlig overtrer» inntas i § 31. Basert på innspillene vil Fiskeri- og kystdepartementet foreslå at uttrykket «alvorlig» tas ut av lovteksten og erstattes med «vesentlig», i tråd med sanksjonsutvalgets anbefaling i NOU 2003:15.

Departementet vil likevel understreke at straff bør forbeholdes alvorlige overtredelser av akvakulturloven. En god indikasjon på om en overtredelse bør forfølges i straffesporet vil være dersom overtredelsen er så alvorlig at forvaltningen vurderer at et riktig sanksjonsnivå ligger over det øvre taket for overtredelsesgebyr. Valget mellom å reagere på en overtredelse i straffe- eller forvaltningsspoet må vurderes konkret.

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

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

Departementet mener at det er tilstrekkelig med en toårs strafferamme for overtredelse av akvakulturloven.

1.3.3 Overtredelsesgebyr

Akvakulturloven § 30 hjemler illeggelse av overtredelsesgebyr overfor uaktsomme og forsettligge lovovertrædelser. Ansvar for overtredelsesgebyr forutsetter at det er bevist at noen har utvist skyld. I akvakulturloven § 30 er det ikke – utover henvisningen til faktisk fortjeneste – angitt momenter som skal vektlegges ved vurderingen av om det skal ilegges overtredelsesgebyr og hvor stort gebyret i tilfelle skal være. Det fremgår ikke klart av gjeldende bestemmelse at den hjemler illeggelse av overtredelsesgebyr til foretak.

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

Også Sivilombudsmannen har problematisert forholdet mellom overtredelsesgebyr og Grunnloven § 96. Sivilombudsmannens uttalelse 18. november 2009 (sak 2008/2349) gjaldt illeggelse av overtredelsesgebyr, med hjemmel i akvakulturreaksjonsforskriften § 10, jf. akvakulturloven § 30, til fiskeoppdrettsselskapet Polarlaks AS.

Etter Sivilombudsmannens uttalelse konkluderte departementet med at akvakulturreaksjonsforskriften § 10 ikke hadde tilstrekkelig hjemmel i akvakulturlo-

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

Grunnloven § 96 slår fast at straff bare kan ilegges ved dom. En forutsetning for et system med forvaltningsilagte sanksjoner er at sanksjonene ikke er straff i Grunnlovens forstand. Dersom en sanksjon er straff i Grunnlovens forstand er kravet i § 96 absolutt – sanksjonen må ilegges av domstolen. Hovedformålet med Grunnloven § 96 er å verne mot vilkårlig bruk av straff av forvaltningen. Kravet om dom innebærer en trygghet mot administrativt maktmisbruk. Svært inngripende og omfattende administrative ilagte økonomiske sanksjoner vil befinne seg i randsonen til, og kan etter omstendighetene stride mot, Grunnloven § 96. For slike sanksjoner vil grunnlovsmessigheten trolig bero på en vurdering av flere momenter. I kapittel 5.3.2. i proposisjonen gjennomgår departementet de momenter som antas å kunne ha betydning i denne sammenheng.

Dersom overtredelsesgebyret er å anse som straff, utløser det krav om rettferdig rettergang etter EMK artikkel 6 og forbud mot gjentatt straffeforfølgning etter EMK protokoll 7 artikkel 4 nummer 1. Det er flere forhold ved overtredelsesgebyr etter akvakulturloven som etter departementets oppfatning taler for at gebyret ikke er straff i EMKs forstand. Det er ikke tale om plikter rettet mot enhver, tvert om er det tale om en svært avgrenset krets – virksomheter som driver i henhold til akvakulturtillatelse. Det er ikke tale om fengselsstraff, men gebyrer. Det er ikke tale om regulering av alminnelig handlefrihet, men nærmere regulering av tillatelsesbasert virksomhet. Tillatelsessystemet er preget av gjensidighet – tillatelseshaver får et privilegium og forplikter seg på samme tid til å følge et bestemt regelverk. I tillegg kommer at det bare er foretak som kan ilegges overtredelsesgebyr etter forslaget.

1.3.3.1 FORETAKETS ANSVAR FOR LOVOVERTREDELSE

I høringsbrevet til departementet blir det drøftet nærmere hvilket skyldkrav som bør gjelde ved illeggelse av overtredelsesgebyr. Departementet konkluderte i høringsbrevet med at det er uhensiktsmessig med krav om uaktsomhet. Argumentene her er de samme som for andre rettsområder der det er aktuelt å holde et foretak ansvarlig, for eksempel erstatningsretten eller strafferetten. Det stiller håndhevene myndigheter overfor store utfordringer dersom det er nødvendig å bevise at en bestemt person har utvist uaktsomhet eller forsett.

Departementet var videre av den oppfatning at ansvarsgrunnlaget valgt for foretaksstraff i straffeloven 2005 § 28 og for overtredelsesgebyr i en rekke lover, har gode grunner for seg. Akvakulturvirkosomhet er virksomhet drevet med grunnlag i særskilt tillatelse der driften innebærer risiko for skade på viktige fellesgoder. Derfor er det all grunn til at akvakulturforetak skal ha samme ansvar. Departementet foreslo derfor at foretaks ansvar skal være et arbeidsgiver- og organansvar.

Et arbeidsgiver- og organansvar vil ha betydelig preventiv virkning: Selv om ansvaret ikke er betinget av skyld, kan ansvaret føre til at foretaket iverksetter effektive tiltak for å forhindre lovbrudd. Det er foretaket som har makt og midler til å iverksette tiltak (økonomisk prevensjon). Ansvaret innebærer at foretaket er ansvarlig for lovovertrедelsen, med mindre overtrедelsen skyldes et hendelig uhell eller force majeure. I all hovedsak er akvakulturvirkosomhet drevet av foretak organisert som aksjeselskaper. Men det er også mulig for privatpersoner eller enkeltpersonforetak å eie en tillatelse. Overtrедelser i enkeltpersonforetak uten ansatte eller oppdragstakere må forfølges ved at innehaveren må straffeforfølges på vanlig måte.

1.3.3.2 MOMENTER I VURDERINGEN AV OM DET SKAL ILEGGES OVERTREDELSESGEBYR

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

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

Departementet har understreket at listen bare bør inneholde vesentlige momenter som ikke er uttømmende, og videre at det er tale om momenter som kan, men ikke nødvendigvis må vektlegges. Fiskerimyndigheten må altså vurdere om momentene er treffende fra sak til sak.

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

bidrar til fortolkningen av momentene beskrevet ovenfor.

1.3.3.3 ANDRE PROSESSUELLE SPØRSMÅL

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

Av hensyn til forutsigbarhet og rettssikkerhet er det sentralt å avklare i hvilken grad domstolen kan prøve forvaltningens vedtak i en sak om overtredelsesgebyr, og departementet mener det er hensiktsmessig at det drøftes i lys av den aktuelle loven. På denne bakgrunn foreslo departementet at retten skal være bundet av forvaltningens vurdering av om det skal ilegges overtredelsesgebyr, slik også hovedregelen er innen strafferetten. Retten kan uansett ta hensyn til alle momentene som ligger til grunn for forvaltningens opportunitetsvurdering i utmålingen av gebyret.

For saker som har vært under behandling over lang tid, vil hensynet til å få en endelig avgjørelse tale for at domstolene kan avsi dom for realitet. Kompetanse til å avsi dom for realitet vil forhindre at saken blir forlenget ved at saken behandles på nytt i forvaltningen etter at retten har funnet at vedtaket er ugyldig. Adgangen til å avsi realitetsavgjørelse kan også ha betydning for om rettssikkerhetsgarantiene er tilstrekkelige i randsonen til Grunnloven § 96 og for om kravet til rettferdig rettergang i EMK artikkel 6 er oppfylt.

Høyesterett har behandlet spørsmålet om beviskrav ved illeggelse av overtredelsesgebyr i Tinesaken, Norsk Retstidende (Rt). 2011 side 910. Fiskeri- og kystdepartementet var av den oppfatning at de beste grunner taler for at det inntas det samme utgangspunktet i akvakulturloven som Høyesterett har tatt for overtredelsesgebyr etter konkuranseloven. Et krav om klar sannsynlighetsovervekt vil være et argument for at rettsikkerheten er godt nok ivarettatt ved illeggelse av større overtredelsesgebyrer i randsonen til Grunnloven § 96 og for om kravet om rettferdig rettergang i EMK er oppfylt.

Det er i dag ingen alminnelig regulering av frister for illeggelse av forvaltningssanksjoner og reaksjoner, og det er heller ikke nedfelt en foreldelsesfrist spesielt i akvakulturloven. I henhold til Fiskeridirek-

toratets retningslinjer er det imidlertid gitt anvisning på at det ikke bør ilegges overtredelsesgebyr dersom overtredelsen har skjedd mer enn to år tilbake i tid. Gode grunner taler for en videreføring av Fiskeridirektoratets retningslinjer. En to års foreldelsesfrist vil videre harmonere godt med foreldelsesfristen for overtredelser som kan møtes med straff.

Etter Fiskeri- og kystdepartementets forslag bør det – som i gjeldende § 30 annet ledd – fremgå at vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Utgangspunktet er at det ikke er oppsettende virkning (utsettelse av gjennomføringen av vedtaket) verken ved klage eller søksmål over forvaltningsvedtak. Det kan virke urimelig at gebyret forfaller og kan inndrives med en gang. Overtredelsesgebyr kan være betydelige og det kan være en belastning for akvakulturvirksohmheten å innfri kravet før saken er rettskraftig avgjort. Etter departementets vurdering kan dette innebære en unødvendig byrde for akvakulturvirksohmheten. Å utsette inndrivelsen av overtredelsesgebyret til det er rettskraftig avgjort, vil ikke by på problemer for fiskerimyndighetene. Fiskerimyndighetene vil som regel ha tilstrekkelig sikkerhet for kravet i akvakulturtillatelsen etter akvakulturloven § 20 fjerde ledd.

1.3.3.4 DEPARTEMENTETS VURDERING

Etter Fiskeri- og kystdepartementets vurdering bør adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr videreføres. Momentene om forholdet til Grunnloven § 96 og EMK har tjent som retningslinjer for departementets forslag til nye regler. Etter Fiskeri- og kystdepartementets vurdering er det klart at overtredelsesgebyrer ilagt etter departementets forslag til bestemmelse ikke kan stride mot Grunnloven § 96.

Selv om flere av høringsinstansene er positive til at overtredelsesgebyr bare bør kunne ilegges foretak, og enkeltpersoner kun forfølges med straff, er flere kritiske til at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges uten skyld. Departementet er av den oppfatning at det er uhensiktsmessig med et krav om skyld, fordi adgangen til å ilegge foretak overtredelsesgebyr ikke bør være begrenset til hendelser hvor det er konstatert forsett eller uaktsomhet. Det er sentralt at foretakets organisering av driften ikke skal få betydning for om det kan reageres med overtredelsesgebyr eller ikke. Foretaket bør ha driftsrisikoen og ikke kunne fri seg fra ansvaret ved å la andre ansatte eller eksterne oppdragstakere utføre arbeidet i virksomheten.

Fiskeri- og kystdepartementet registrerer at flere av høringsinstansene fremhever at det foreligger en usikkerhet om hvorvidt akvakulturvirksohmhet kan påføre skade på havmiljøet, herunder ville bestander av laksefisk. Etter departementets oppfatning er slik usikkerhet ingen unnskyldning i seg selv for å ikke

legge til rette for regelkonformitet, konkurranse på like vilkår innen næringen, tillatelsessystemets integritet og ivaretagelse av naturmangfoldet. En slik tankegang er også i tråd med naturmangfoldlovens regler om føre-var-prinsippet.

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

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

Høringsinstansene er splittet i sitt syn på hva som er et rettferdig og hensiktsmessig nivå på et øvre tak på overtredelsesgebyr. Det øvre taket som er foreslått for overtredelsesgebyr bidrar til at forvaltningen gis myndighet til å ilegge vesentlig større overtredelsesgebyr enn tidligere. Et øvre tak for overtredelsesgebyr vil si noe om hvor terskelen for å anmelde overtredelser går. Men et øvre tak skal ikke være en utmålingsregel – det er en grense for fiskerimyndighetenes kompetanse til å ilegge overtredelsesgebyr. Departementet foreslår at et øvre tak for overtredelsesgebyr ikke inntas i loven, men at dette fastsettes i egen forskrift, og at prinsippet som er redegjort for i høringsforslaget videreføres.

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

tene som domstolen vurderer når den avgjør om det skal ilegges foretaksstraff.

Departementet foreslår at det inntas bestemmelser i § 30 femte ledd om at domstolene kan prøve alle sider av saken og avsi dom for realitet.

1.3.4 *Tvangsmulkt*

Akvakulturloven § 28 gir hjemmel til å fastsette tvangsmulkt for å sikre at bestemmelser gitt i eller i medhold av akvakulturloven blir gjennomført, eller for å sikre at pålegg gitt i medhold av § 27 blir etterfulgt. I departementets høringsbrev ble det foreslått at dagens bestemmelse om tvangsmulkt videreføres med få endringer.

Tvangsmulkt er et vedtak som slår fast at dersom en ulovlig situasjon ikke opphører innen en fastsatt tid, vil det forfalle et pengekrav til det offentlige. Dersom den som vedtaket retter seg mot innretter seg etter vedtaket, vil lovovertrедelsen være uten konsekvenser. Formålet med tvangsmulkt er altså ikke å straffe en begått overtrедelse av lovgivningen, men å forhindre fremtidige eller fortsatte lovovertrедelser. Tvangsmulkten skaper et oppfyllelсesspress. Etter departementets oppfatning faller tvangsmulkt utvilsomt utenfor straffebegrepet i Grunnloven § 96, så lenge overtrедeren har mulighet til å rette det ulovlige forholdet og tvangsmulkten reelt sett er fremoverskuende. Tvangsmulkt er heller ikke straff i EMKs forstand. At tvangsmulkt ikke er straff i menneskerettslovens forstand, innebærer at den kan benyttes ved siden av straff og overtrедelsesgebyr, også i kombinasjon med administrativ inndragning eller andre forvaltningstiltak.

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

Det er flere hensyn som taler for at tvangsmulkten størrelse bør være standardisert. En vurdering av beløpets størrelse fra tilfelle til tilfelle innebærer en skjønnsutøvelse som vil være både vanskelig og arbeidskrevende. I tillegg vil en slik ordning kunne gi rom for uensartet praksis. Det er også en utfordring at tvangsmulkten ikke fastsettes av Fiskeridirektoratet sentralt, men direkte av Fiskeridirektoratets syv ulike regionkontorer. Dertil må det sees hen til at det er mange forskjellige lovbrudd som blir fulgt opp med tvangsmulkt. Et alternativ til en fast størrelse er å ha et øvre eller nedre tak, eventuelt et forhøyet tak for særlige tilfeller. Også det vil kreve en skjønnsutøvelse som vil være utfordrende å praktisere for Fiskeridirektoratets ulike regionkontorer. Departementet mener disse hensynene taler for å ha faste satser slik det er i dag.

1.3.4.1 DEPARTEMENTETS VURDERING

Departementet mener det er naturlig at et krav om tvangsmulkt som hovedregel bør inndrives hos foretaket som er ansvarlig for overtrедelsen som utløste tvangsmulkten. I departementets forslag til nytt tredje ledd i § 28 fremgår det at morselskapet mv. sitt ansvar for datterselskapets tvangsmulkt, er subsidiært. Formålet med forslaget er å sikre effektiv inndrivelse av forfalte tvangsmulktkrav, og er en sikkerhetsventil som skal verne mot manglende betalingsvilje hos den eller de som er ansvarlig for tvangsmulkten, samt at foretak ikke skal kunne organisere seg bort fra et ansvar. Når det subsidiære ansvaret for morselskap inntreffer, vil bero på en konkret helhetsvurdering.

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

Departementet presiserer at de alminnelige reglene for domstolenes overprøvelsesrett og adgangen til å avsi dom for realitet skal gjelde for vedtak om tvangsmulkt. Dette skiller seg fra departementets forslag til overtrедelsesgebyr og administrativ inndragning, hvor departementet har foreslått utvidet prøvelsesrett og adgang til å avsi dom for realitet. Dette innebærer at domstolene normalt vil være avgrenset fra å prøve spørsmålet om det skal ilegges tvangsmulkt eller ikke.

1.3.5 *Administrativ inndragning*

Akvakulturloven har ikke en uttrykkelig bestemmelse om administrativ inndragning av utbytte ved overtrедelse av akvakulturregelveket. Det går imidlertid frem av forarbeidene til akvakulturloven § 30 om overtrедelsesgebyr, at et «overtrедelsesgebyr i mange tilfeller i realiteten også vil fungere som en inndragningsbestemmelse», jf. Ot.prp. nr. 61 (2004–2005).

I akvakulturreaksjonsforskriften § 10 annet ledd er det slått fast at: «Overtrедelsesgebyret skal ikke overstige fortjenesten den ansvarlige har hatt ved overtrедelsen med tillegg av inntil 15 ganger folketrygdens grunnbeløp.» Fiskerimyndighetene har i praksis tolket dette som at § 30 består av to deler, hvor det kan foretas inndragning av eventuell fortjeneste ved en overtrедelse, i tillegg til at det kan ilegges et «pønalt tillegg». I sum vil «inndragningsdelen» og det «pønale tillegget» utgjøre et overtrедelsesgebyr.

Fiskeri- og kystdepartementet mente det var hensiktsmessig å innføre en egen bestemmelse om administrativ inndragning i akvakulturloven, adskilt fra bestemmelsen om overtrедelsesgebyr. Administrativ

inndragning er egnet for overtredelser som har ført til utbytte for virksomheten.

Dagens hjemmel om overtredelsesgebyr har et todelt formål: dels å inndra fortjenesten som følge av overtredelser og dels å sanksjonere overtredelsen. Det todelte formålet i en og samme bestemmelse gjør bestemmelsen mindre forutsigbar og mer uklar enn nødvendig. Det kan også føre til at det pønale preget blir oppfattet å være mer fremtredende enn det reelt sett er. Det strider mot den alminnelige rettsfølelsen og skaper svært uheldige insentiver at lovovertrederen skal kunne sitte igjen med fortjeneste han har oppnådd ved ulovligheter. Derfor bør slik fortjeneste inndras. Inndragning av fortjeneste er altså ikke hovedsakelig pønalt begrunnet – poenget er ikke å påføre overtrederen «et onde», men å sikre at vedkommende ikke tjener på å opptre ulovlig.

Departementet ser ikke noe grunnlag for at det skulle gjelde et annet beviskrav for administrativ inndragning etter akvakulturloven enn etter havressursloven, og det legges derfor til grunn et krav om klar sannsynlighetsovervekt for spørsmålet om loven er overtrådt, altså om inndragning kan vedtas. Derimot gjelder det etter departementets oppfatning bare et krav om sannsynlighetsovervekt ved den skjønnsmessige fastsettelsen av utbyttets størrelse, jf. tilsvarende vurdering for strafferettslig inndragning etter straffeloven 2005 § 67.

Det ble påpekt i høringsforslaget at selv om administrativ inndragning ikke er en pønalt reaksjon med hensikt å påføre lovovertrederen et onde, kan inndragning nå høye beløp, og reaksjonen kan dermed oppfattes som inngripende. Videre vil både overtredelsesgebyr og administrativ inndragning bero på flere av de samme vurderingstemaene. Deres domstolene bare kan prøve forvaltningens vurdering av overtredelsens omfang for ett av vedtakene, vil dette kunne medføre uheldige resultater. Departementet foreslo på denne bakgrunn at det åpnes for unntak fra den alminnelige hovedregel, slik at domstolene kan foreta full overprøving av vedtak om administrativ inndragning. Domstolene vil imidlertid være avskåret fra å prøve forvaltningens kan-skjønn, altså spørsmålet om det bør fattes vedtak om inndragning. Etter departementets mening bør det videre åpnes for at domstolene kan avsi realitetsdom i saker om administrativ inndragning, likevel begrenset til beløpets størrelse.

1.3.5.1 DEPARTEMENTETS VURDERING

Forslaget til bestemmelse om administrativ inndragning er fakultativ, altså en «kan-regel», og skal også praktiseres slik. I tråd med alminnelig forvaltningsrett er det opp til forvaltningen å vurdere om det

skal reageres med administrativ inndragning for en overtredelse, dersom vilkårene for dette er oppfylt.

Departementet mener videre at inndragning på objektivt grunnlag er best praktikabelt og harmonerer også godt med formålet med inndragning, som er å utligne fordelene som er oppnådd ved lovovertrædelsen. Årsaken til lovbruddet er dermed ikke relevant. Det bør fastsettes egne bestemmelser om standardisert inndragning i forskrift.

Departementet er enig i at administrativ inndragning vil være mest praktisk for MTB-overskridelser. Det kan likevel ikke utelukkes at administrativ inndragning også vil være egnet for andre overtredelser, som for eksempel feilplassering av anlegg eller for-tøyningsstrekk mv.

1.3.6 Samordning

Det er ingen bestemmelse i akvakulturloven om samordning ved verken tilsyn eller reaksjons- og sanksjonsileggelse. Fiskeri- og kystdepartementet sluttet seg i høringsnotatet til arbeidsgruppens vurdering om at en samordningsregel bør fastsettes i loven. Lovbestemmelsen bør forplikte akvakulturmyndigheten til å initiere samordningsrutiner mellom berørte sektormyndigheter, utarbeide instruks i samarbeid med berørte departementer og gi særskilte bestemmelser i forskrift på områder der samordning fremstår som særlig presserende. Bestemmelsen er en instruks til forvaltningen, og brudd på bestemmelsen vil ikke ha rettsvirkninger overfor foretak eller personer.

Forslaget om samordning retter seg mot organer som forvalter havbruksnæringen, som Fiskeridirektoratet, Mattilsynet, Kystverket, Klima- og forurensningsdirektoratet og Fylkesmannen. Departementet er enig i Politidirektoratets vurdering om at den foreslåtte samordningsbestemmelsen ikke bør omfatte påtalemyndigheten.

Manglende samordning kan lede til at ileggelse av én reaksjon kan stenge for ytterligere forfølgelse, for eksempel fordi en kommer i konflikt med forbudet mot dobbelstraff etter menneskerettsloven og EMK. Hensikten med bestemmelsen er først og fremst at organer som kan ilegge sanksjoner og reaksjoner overfor akvakulturnæringen retter oppmerksomheten mot at en overtredelse kan åpne for reaksjons- og sanksjonsileggelse også etter andre regelverk.

1.4 Nærmere om enkelte tiltak for å styrke tilsynsvirksomheten mv.

Etter dagens regelverk har akvakulturforvaltningen ikke adgang til å sette en særskilt søksmålsfrist for sine avgjørelser.

I høringsnotatet skrev departementet at søksmålsadgang i tilknytning til akvakulturforvaltningens

avgjørelser er en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti for den en avgjørelse retter seg mot eller for andre med rettslig interesse i tilknytning til en avgjørelse. Videre bør også involverte aktører gis forutsigbarhet når de innretter seg etter forvaltningens avgjørelser. At søksmålsadgangen kan begrenses i tid, kan bidra til større forutsigbarhet for de aktører som er berørt av en avgjørelse. På akvakulturlovens område vil betydningen av å kunne sette en frist for søksmålsadgang særlig kunne gjøre seg gjeldende ved tildelingsrunder av akvakulturtillatelser. Departementet er enig med Fiskeridirektoratet i at det er klageorganet som eventuelt skal fastsette søksmålsfristen, og at førstinstansen bør forholde seg til forvaltningsloven § 27 b, hvoretter det kan stilles krav om at klageretten skal være uttømt før det tas ut søksmål mot staten.

Etter departementets syn ville det være uheldig om tredjeparter ble avskåret fra å reise søksmål, fordi de har vært uvitende om forvaltningens vedtak, og at dette hensynet veier tyngre enn den forutsigbarhet en søksmålsfrist gir aktøren. Departementet har i vurderingen lagt vekt på at akvakultur er en virksomhet der aktøren er avhengig av en konsesjon fra myndighetene og at virksomheten som oftest drives på allmennhetens arealer.

1.5 Endring i akvakulturloven §§ 7 og 34 om fordeling og avgrensning av produksjonskapasiteten innen lakse- og ørretoppdrett

Den som skal drive havbruksvirksomhet i Norge må ha tillatelse tildelt med hjemmel i akvakulturloven. I forskrift 22. desember 2004 nr. 1800 om kontroll med eiermessige endringer i selskap mv. som innehar tillatelse til oppdrett av matfisk til laks og ørret i sjø, er det fastsatt at det ikke er tillatt å kontrollere mer enn 25 pst. av tillatelsesbiomassen (produksjonskapasiteten) i Norge.

I akvakulturloven § 34 er det slått fast at «[f]orskrift 22. desember 2004 nr. 1800 om kontroll med eiermessige endringer i selskaper mv. som innehar tillatelse til oppdrett av matfisk av laks og ørret i sjø, videreføres, selv om hjemmelsgrunnlaget i lov 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. oppheves.».

Formuleringen innebærer at eierkontrollforskriften ikke kan endres eller oppheves uten at Stortinget vedtar en endring.

I juli 2012 mottok Fiskeri- og kystdepartementet åpningsbrev fra ESA som mener at eierkontrollforskriften er innrettet i strid med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Staten har opprettholdt sitt prinsipielle syn på havbruk i forhold til EØS-avtalen, og har i løpet av høsten 2012 hatt dialog med ESA. Regjeringen konkluderte likevel med at det er ønskelig å ta initiativ til å endre regelverket, og i den forbindelse styrke verdiskapingen i distriktene ved å

stille klarere krav til selskapene. En slik endring krever endringer i akvakulturloven. Departementet foreslo derfor i høringsbrevet at departementet gis hjemmel til å fastsette nærmere regler om vilkår for kontroll med fordeling av produksjonskapasiteten i havbruksnæringen i et nytt tredje ledd i § 7, og at § 34 i akvakulturloven oppheves.

Det er nødvendig å stille klare og forutsigbare krav til lakseoppdrettsnæringen som bidrar til å ivareta distriktpolitiske og fordelingsmessige hensyn. De nevnte hensynene er ikke tilstrekkelig belyst i den gjeldende eierkontrollforskriften. Det er derfor nødvendig å endre hjemmelsgrunnlaget til forskriften, slik at hensynene gjennom en senere forskriftsendring kan ivaretas i større grad.

Det tas sikte på å utforme nye bestemmelser i forskrift som regulerer hvor stor andel av produksjonskapasiteten i lakseoppdrettsnæringen et foretak kan kontrollere. Det er ønskelig å utforme klare og forutsigbare kriterier og vilkår med utgangspunkt i elementer som minste bearbeidingsgrad i et kystdistrikt, krav til FoU og trainee- og lærlingplasser. Det legges opp til at kravene vil kunne bli progressivt strengere ut fra hvor stor andel av tillatelsesbiomassen et foretak kontrollerer.

Det vil kunne bli stilt krav til spredning av foretakets aktivitet; for eksempel at selskapet må ha minst ett større aktivitetssenter i hver akvakulturregion hvor foretaket har akvakulturvirksomhet.

Fiskeri- og kystdepartementets endringsforslag gjelder kun endring av hjemmelsgrunnlaget til eierkontrollforskriften, hvor kompetansen til å fastsette regler i forskrift om hvor stor andel av tillatelsesbiomassen i havbruksnæringen et foretak kan kontrollere, legges til departementet. Forslaget innebærer dermed ingen materielle endringer av de gjeldende reglene i dagens forskrift.

To av høringsinstansene, fylkeskommune i henholdsvis Finnmark og Nordland, mener at myndigheten til å fastsette et tak for hvor stor andel av produksjonskapasiteten et foretak kan eie bør ligge hos Stortinget. Etter departementets oppfatning er det lite hensiktsmessig at Stortinget skal fastsette detaljerte regler for fordeling og kontroll med produksjonskapasiteten i norsk laks-, ørret- og regnbueørretproduksjon. Stortinget vil imidlertid gjennom lovforslaget ta stilling til om det skal fastsettes slike regler og hvorvidt kompetansen til å fastsette slike regler bør ligge hos departementet.

Flere høringsinstanser stiller seg kritiske til de varslede endringene i eierkontrollforskriften, og har rettet innspillene sine mot dette. Som det fremgår av proposisjonen om departementets høringsforslag, vil endringer i forskriften eventuelt bli nærmere redegjort for og vurdert i et eget høringsbrev.

1.6 Økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget

1.6.1 Endringer i akvakulturloven kapittel III: Miljøhensyn

Departementet foreslår endringer i akvakulturlovens miljønorm i § 10. Endringene innebærer en presisering og utvidelse (merking av akvatiske organismer) av den gjeldende normen, men dette vil ikke påføre forvaltningen økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning. Presiseringene i miljønormen synliggjør en plikt for næringsdrivende til å drive arbeid som forebygger skade på miljøet. Dette har allerede og vil også i fremtiden medføre praktiske og økonomiske konsekvenser for akvakulturnæringen. De samfunnsmessige fordelene ved atplikten til forebyggende arbeid presiseres og gjøres tydeligere, anses å veie opp for både forvaltningen og det private ulemper og økonomiske kostnader.

Departementet foreslår også endringer i §§ 11, 12 og 13, samt innføring av en ny bestemmelse i § 13 a om fellesansvar for rømte akvakulturorganismer. Forslaget om et felles ansvar for «plikten til å fjerne organismer som har rømt eller på annen måte har spredt seg» fra en akvakulturlokalitet vil innebære kostnader for akvakulturnæringen.

Samlet vil tiltak i forbindelse med utfisking og miljøovervåking innebære en økt produksjonskostnad per kg fisk (ut fra dagens produksjonstall) på ca. 5,6 øre, senere redusert til 4,36 øre når investeringskostnadene til fiskefeller faller bort. Etter departementets oppfatning er disse kostnadene så marginale at de i liten grad vil påvirke næringens konkurransevne. Samtidig er tiltakene/investeringene som kreves egnet til å bidra til å avdempe effektene av rømming og styrke villaksens evne til overlevelse. Departementet presiserer at tallene ovenfor kun er et grovt anslag, og at kostnadene kan bli større eller mindre for næringen. Men selv om kostnadene som er anslått ovenfor, doubles, vil de likevel være såpass marginale at de neppe vil svekke næringens konkurransevne.

1.6.2 Endringer i akvakulturloven kapittel VII: Reaksjoner ved overtredelse

Lovendringsforslagene i kapittel VII om sanksjoner, reaksjoner og straff vil innebære enkelte administrative konsekvenser for Fiskeridirektoratet.

Etter departementets oppfatning kan klarere reaksjons- og sanksjonsregler, samt hjemmelen til å inndra ulovlig utbytte, føre til en mer effektiv håndhevelse av akvakulturlovens bestemmelser. Det vil i så fall føre til at miljøet og andre samfunnsinteresser vernet av bestemmelsene, blir bedre ivaretatt.

1.6.3 Tiltak for å styrke tilsynsvirksomheten mv.

Departementets forslag til endringer i § 2 er en presisering av gjeldende rett, og vil derfor ikke innebære økonomiske eller administrative konsekvenser, ei heller andre praktiske konsekvenser. Rettstilstanden blir imidlertid klarere for næringsutøverne som loven retter seg mot.

De fleste aktørene innen akvakulturnæringen benytter i dag avanserte produksjonsstyringsprogrammer og elektronisk innrapportering. For de som ikke benytter elektroniske verktøy i dag, må det påregnes at det vil påløpe kostnader ved installasjon av nytt utstyr til elektronisk databehandling og innføring.

Etter departementets skjønn vil gevinsten av forslaget, som effektivisering av rapportering og behandling av slik informasjon, oppveie ulempene og kostnadene ved innføring av kravet. Vi viser også til at de fleste offentlige organer i dag krever elektronisk innrapportering av opplysninger.

Departementet foreslår videre at det innføres en bestemmelse som gir akvakulturmyndighetene hjemmel til å gi eller motta opplysninger fra andre forvaltningsorganer eller påtalemyndigheten, uten hinder for taushetsplikten i forvaltningsloven § 13. Bestemmelsen er et inngrep i den private rettssfære. Ulempene utvekslingsbestemmelsen medfører, oppveies likevel etter departementets skjønn av at det legges bedre til rette for risikobasert tilsyn og kontroll.

1.6.4 Endring i akvakulturloven §§ 7 og 34 om fordeling og avgrensning av produksjonskapasiteten innen lakse- og ørretoppdrett

Endringsforslaget bereder grunnen for endringer i den gjeldende forskriften, slik at det kan stilles krav til næringen som ivaretar regionale hensyn som syssetting, bosetting og verdiskaping, samt en rettferdig fordeling av fordelen av å bruke fellesskapets arealer til akvakultur. Slike krav vil også kunne påføre havbruksnæringen og forvaltningen økte kostnader og administrative byrder. Dette vil det bli redegjort for i forbindelse med høringen av et eventuelt forskriftsforslag.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Else-May Botten, Lillian Hansen, Arne L. Haugen, Ingrid Heggø og lederen Terje Aasland, fra Fremskrittspartiet, Per Roar Bredvold, Harald T. Nesvik og Torgeir Trældal, fra Høyre, Frank Bakke-Jensen, Torgeir Dahl og Svein Flåtten, fra Sosialistisk Venstreparti, Alf Egil Holmelid, fra

Senterpartiet, Irene Lange Nordahl, og fra Kristelig Folkeparti, Steinar Reiten, viser til Prop. 103 L (2012–2013) Endringer i akvakulturloven.

Komiteen har merket seg at fremleggelsen av denne proposisjonen fra regjeringen kommer som et resultat av den etterkontroll som er gjort av akvakulturloven. Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven) trådte i kraft 1. januar 2006 og har følgelig vært i funksjon i om lag syv år. Det foreslås en rekke endringer i lovens miljøkapittel blant annet for å kunne iverksette avbøtende tiltak mot rømming av oppdrettsfisk. Det er imidlertid, etter komiteens mening, viktig å merke seg at proposisjonen ikke omhandler problemene knyttet til sykdom hos akvatiske organismer, herunder lakselus (på villfisk og oppdrettsfisk), da dette forvaltes etter matloven og ikke akvakulturloven. Komiteen har merket seg at regjeringen foreslår at departementet i en rekke forskjellige tilfeller skal gis hjemmel til å utarbeide forskrifter for å kunne ivareta proposisjonenes intensjoner uten at dette skal måtte fremgå som lovtekst.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener det er grunn til å iverksette tiltak for å sikre at miljøpåvirkningen ikke er uakseptabel.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti mener at det er grunn til å iverksette tiltak for å kunne sikre at man har en så lav negativ miljøpåvirkning som overhodet mulig.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, viser til at en gjennom en årrekke har mottatt rapporter om både store og små rømninger av oppdrettsfisk som vil kunne finne veien til våre lakseførende vassdrag og derigjennom påvirke genmaterialet til villfisken.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener at oppdrettsfisk som rømmer fra merdene kan ha uheldige konsekvenser for villfisk.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti mener at oppdrettsfisk som rømmer fra merdene er å anse som en forurensning av miljøet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, har merket seg rappor-

ten fra et ekspertutvalg satt ned av Fiskeri- og kystdepartementet i samråd med Miljøverndepartementet. Rapporten har undersøkt mulig påvirkning på vannkvalitet ved oppdrettsanlegg i to fjordsystem, og konkluderer med at vannkvaliteten ved de undersøkte oppdrettsanleggene generelt er god, og i et stort flertall av tilfellene meget god. Flertallet mener det er viktig at slik overvåkning fortsetter.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre har merket seg at et ekspertutvalg nedsatt av Fiskeri- og kystdepartementet i samråd med Miljøverndepartementet har konkludert med at det ikke er negative effekter av næringssaltutslipp i to undersøkte fjordsystem med mye havbruksaktivitet, og at hav- og kyststrømmene gjør at næringssalter fra havbruk generelt sett ikke utgjør et problem. Overvåking under havbruksanleggene viser også meget god tilstand på over 90 pst. av anleggene. Disse medlemmer mener det er viktig at denne overvåkingen fortsetter.

Komiteen mener at dersom Norge skal kunne ha som intensjon å bli verdens fremste sjømatnasjon, slik det fremkommer i regjeringens sjømatmelding, Meld. St. 22 (2012–2013) Verdens fremste sjømatnasjon, så er det ikke til å komme bort ifra at mye av denne økningen i sjømatproduksjonen må komme gjennom havbruksnæringen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, mener at oppdrettsnæringen i Norge har vært en suksesshistorie etter at man tidlig på 1970-tallet fikk til det første vellykkede utsett av oppdrettsfisk i Norge. Siden den gang har man hatt en formidabel vekst både når det gjelder sysselsetting langs kysten og verdiskaping.

Komiteen viser til at oppdrettsnæringen har hatt en kraftig vekst siden de første merdene ble satt ut på 1970-tallet. Næringen har blitt en av Norges største eksportnæringer, og den gir et viktig bidrag til sysselsetting og verdiskaping langs kysten. Det antas at havbruksnæringen i 2010 genererte over 21 000 arbeidsplasser, hvorav 4 600 direkte. Næringen står imidlertid overfor utfordringer når det gjelder miljømessig bærekraft.

Komiteen merker seg at regjeringen legger til grunn at miljømessig bærekraft er en forutsetning for langsiktig utvikling og vekst i havbruksnæringen. Komiteen støtter dette.

Formålet med akvakulturloven er å fremme havbruksnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten, jf. lovens § 1. Ved utarbeidelsen av akvakulturloven hadde Fiskeri- og

kystdepartementet tatt utgangspunkt i fire særlige fokusområder, hvorav ett av områdene var «miljø – tidsriktig og helhetlig miljøregime». Med akvakulturloven ble det introdusert et eget miljøkapittel med et vidt handlingsrom for myndighetene til å fastsette bestemmelser for å ivareta en miljømessig bærekraftig akvakulturnæring.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, registrerer at regjeringen foreslår å endre reglene for eierkontroll i havbruksnæringa.

Komiteen er kjent med at ESA mener at dagens forskrift om kontroll med eiermessige endringer i selskapene er innrettet slik at den er i strid med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen, og er kjent med at det i løpet av høsten 2012 har vært dialog med ESA knyttet til dette. Komiteen merker seg at staten har opprettholdt sitt prinsipielle syn på havbruk i forhold til EØS-avtalen. Komiteen merker seg videre at regjeringen foreslår at det i akvakulturloven gis hjemmel til senere endring av eierkontrollforskriften, for å åpne for at selskap kan eie mer enn 25 prosent av produksjonskapasiteten i lakseoppdrettsnæringa. Komiteen merker seg at det er sendt på høring utkast til ny forskrift om fordeling og avgrensing av produksjonskapasiteten i lakseoppdrettsnæringen, der det foreslås en trappetrinnsordning, hvor det kan søkes om erverv som medfører kontroll fra og med 15 prosent av produksjonskapasiteten og inntil 40 prosent. Komiteen registrerer at det i denne forbindelse vil bli stilt klarere krav for å sikre at de største selskapene bidrar til verdiskaping og aktivitet i kystdistriktene, og understreker betydningen av at en sterkere forankring av regionale og fordelingsmessige hensyn vektlegges. Komiteen registrerer at forslaget innebærer at jo større andel av produksjonskapasiteten et foretak eier over denne grensen, desto strengere krav vil stilles til foretakets FoU-virksomhet, bearbeidingsgrad og antall trainee- og lærlingsplasser som tilbys. Komiteen viser også til at det stilles krav til spredning av foretakets aktivitet.

Komiteen understreker betydningen av å ha et mangfold av eierskap i havbruksnæringen, og ser det som viktig at Norge også i fremtiden har både store og små selskap i havbruksnæringa.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at havbruksnæringen er en global næring der tilgangen på fôr, produksjonskapasitet og videreforedlingskapasitet, i tillegg til markedsandeler i primærmarkedene, alle er faktorer som er relevante når man skal vurdere dominerende eierskap. Disse medlemmer viser

også til konkurranselovgivningen både i Norge og EU som relevant i en slik sammenheng.

Disse medlemmer mener at dagens oppdrettsnæring er å anse som en grønn næring og må gi muligheter til å kunne vokse slik at etterspørselen etter norsk kvalitetsfisk kan dekkles i det lange løp. Denne veksten må imidlertid skje på en slik måte at også de miljømessige utfordringene hensyntas og at en også sikrer villaksens eksistensgrunnlag i elvene. Disse medlemmer er av den oppfatning at så å si all næringsvirksomhet setter sine avtrykk i naturen på ulike måter. Det er i den forbindelse grunn til å henvise til olje- og gassvirksomheten, gruvevirksomhet, landbruket, kraftkrevende industri osv. Dette gjelder selvsagt også oppdrettsnæringen. Det er derfor viktig at man klarer å balansere de ulike hensyn slik at en får et så optimalt resultat som mulig. Disse medlemmer mener det må være en sammenheng mellom de ulike tiltak en velger å iverksette overfor oppdrettsnæringen og de tiltak en iverksetter overfor andre næringsaktører, som f.eks. landbruket, som også driver med matproduksjon i stor skala.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet merker seg også at regjeringen i proposisjonen opphever eierskapsbegrensningen på 25 prosent som en konsekvens av den klagesaken som ble reist mot Norge i ESA. I den forbindelse mottok Norge et såkalt åpningsbrev fra ESA som påpeker at eierskapskontrollforskriften er i strid med EØS-avtalen. Regjeringen har valgt å etterkomme dette ved nå å endre denne forskriften. Disse medlemmer støtter dette syn.

Komiteen har merket seg de mange forslag til endringer som fremmes i proposisjonen. Dette være seg

- åpning for å kunne kreve merking av oppdrettsfisk
- åpning for å kunne kreve en solidarisk ordning der oppdretterne dekker kostnadene for utfisking av rømt oppdrettsfisk i prioriterte vassdrag
- innkreving av statlig avgift fra oppdretterne til miljøovervåking
- strengere sanksjonsregler
- åpning for at Fiskeridirektoratet lettere skal kunne utveksle opplysninger med andre myndigheter som fører tilsyn med akvakulturnæringen
- mulig fremtidig krav til bruk av steril fisk

Dette er noen av de forslag som ligger i proposisjonen. Komiteen vil komme tilbake til de enkelte forslag under de gjeldende kapitler.

Det er fra komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyres side viktig å

påpeke at oppdrettsnæringens ønske om videre vekst må imøtekommes på en god og bærekraftig måte. Skal vi få dette til, må det foretas en helhetlig gjennomgang av de lover og forskrifter som omhandler dette feltet, og ikke bare en etterkontroll av en liten del. Dette dreier seg om tilgang til sjøarealer, forskning og utvikling, en mer markedsbasert regulering i stedet for dagens produksjonsbegrensninger og bruk av konsesjoner, klare bærekraftindikatorer etc. Disse medlemmer mener at regjeringen raskt må igangsette en slik gjennomgang dersom Norge skal kunne bli verdens fremste sjømatnasjon.

Disse medlemmer viser til at Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) nedsatte en arbeidsgruppe høsten 2012 med mandat til å komme med forslag til videreutvikling av MTB-systemet som vil kunne bidra til en mer industriell- og markedsrettet produksjon i lakse- og ørretoppdrettsnæringen. Arbeidsgruppen skulle ikke se på alternativer til MTB, men utrede og foreslå tilpasninger innenfor rammen av MTB-systemet. Arbeidsgruppens rapport «Videreutvikling av MTB-systemet» ble overlevert departementet 4. desember 2012.

Dagens MTB-regelverk sier at MTB gjelder kontinuerlig. Det vil si at en ikke på noe tidspunkt kan ha mer biomasse enn MTB tillater. En kan tenke seg at en i stedet for en «dag til dag»-maksimum lager en bestemmelse hvor en setter en MTB som gjelder som rullerende gjennomsnitt over året. Det vil si at en i visse perioder av året kan ha en høyere biomasse dersom en i andre perioder har en lavere biomasse. Med en rullerende gjennomsnitts-MTB vil oppdretterne, etter disse medlemmers mening, få mye større fleksibilitet hva gjelder planlegging av produksjon og slaktning. Forslaget hensyntar også forslaget om «markedstilpasset MTB» slik det fremkommer i arbeidsgruppens rapport i den forstand at oppdretterne som ønsker å produsere på denne måten har mulighet til det. Samtidig kan noen oppdrettere velge en helt annen profil. Fra både et økonomisk og et rent prinsipielt standpunkt er fleksibilitet som gir rom for flere ulike strategier, i seg selv et gode for næringen.

Disse medlemmer er av den formening at det for regulerings- og kontrollmyndigheter ikke vil være vanskeligere å forholde seg til en rullerende gjennomsnitts-MTB enn til dagens MTB. For hver måned blir neste års MTB automatisk regnet ut, og det er denne oppdretteren blir testet opp mot.

Disse medlemmer viser til at FKDs nedsatte arbeidsgruppe bemerket følgende i sin oppsummering av rullerende gjennomsnitts-MTB:

«Et samlet utvalg stiller seg bak en anbefaling om rullerende gjennomsnitts-MTB. Fra et prinsipielt ståsted vil den uovertrufne fleksibiliteten som følger med et slikt system i seg selv være en stor styrke for

næringen. Et fleksibelt system gir rom for ulike strategier som vil bidra til å utvikle næringen videre.»

Disse medlemmer støtter denne faglige vurderingen og ønsker å åpne for en ordning med rullerende gjennomsnitts-MTB.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å åpne for rullerende gjennomsnitts-MTB for oppdrettsnæringen.»

Disse medlemmer viser til at forutsigbar vekst over flere år kombinert med strenge krav til bærekraft gir gode insentiver for næringen både til å drive god FoU, pleie kjente markeder og utvikle nye markeder. Mulighet til langsiktig markedspleie og forutsigbare rammer for vekst øker muligheten for å skape den nødvendige robusthet næringen trenger for å ta sin plass i visjonen om verdens fremste sjømatnasjon.

Disse medlemmer mener havbruksnæringen har potensial til å flerdoble sin produksjon, og disse medlemmer mener det må legges til rette for en forutsigbar vekst. Disse medlemmer viser til at vekst kan og bør komme både gjennom at det tildeles flere konsesjoner i områder der dette er bærekraftig og gjennom en utvikling av MTB-regimet.

2.1 Endringer i lovens kapittel III Miljøhensyn

Komiteen har merket seg at regjeringen foreslår en rekke endringer i lovens kapittel III om miljøhensyn.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, viser til at formålet med endringene er å styrke virkemidlene i loven for å ivareta hensynet til miljøet. Flertallet støtter dette.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener virkemidlene i loven bør styrkes for å ivareta hensyn til miljøet, og støtter flere av regjeringens forslag i den forbindelse. Disse medlemmer er imidlertid kritiske til enkelte forslag og viser i denne forbindelse til sine merknader i denne innstillingen.

Disse medlemmer mener det er svært viktig at man har et stort fokus på nettopp hvordan man skal klare å redusere eventuelle negative miljøpåvirkninger som akvakulturvirksomheten kan medføre. Det være seg rømming av oppdrettsfisk, for høyt nivå av næringssalter etc. Det er imidlertid viktig at de tiltak man velger å sette inn er å anse som rimelig og forståelig og ikke av symbolsk art. Det er også viktig at næringsutøvere behandles likt slik at en ikke kommer

opp i situasjoner som kan oppfattes som konkurransevidende.

2.2 § 10 Miljønorm

Komiteen viser til at regjeringen foreslår å endre § 10 annet ledd slik at kravet til å drive forebyggende miljøarbeid kommer klarere frem i lovteksten. Dette er etter komiteens mening fornuftig, og komiteen støtter dette synet.

Komiteen viser til at akvakulturloven § 10 inneholder en miljønorm som gir uttrykk for at akvakulturvirksomheten skal etableres, drives og avvikles forsvarlig i alle stadier for å unngå at miljøet påføres uakseptabel skade. Bestemmelsen hjemler krav nedfelt i forskrifter. Regjeringen foreslår nå et tillegg i bestemmelsens fjerde ledd som tydeliggjør at virksomheten har plikt til å drive forebyggende arbeid for å unngå uheldige følger for miljøet og at departementet gjennom forskrifter kan gi nærmere bestemmelser. Formålet med endringen er å tydeliggjøre elementene i miljønormen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, støtter dette.

Komiteen vil peke på at Norge har et spesielt ansvar for å ivareta den nordatlantiske villaksen. Det er viktig å hindre rømming av oppdrettslaks som kan medføre innblanding av gener i villaksstammene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at FHL i høringen gav uttrykk for å være enig i at kravet om å drive forebyggende arbeid kan komme tydeligere frem i lovteksten. FHL foreslo dog en annen ordlyd.

2.2.1 Merking av fisk

Komiteen viser til at akvakulturloven i dag ikke inneholder noen egen hjemmel for å påby merking av fisk. Regjeringen foreslår å endre akvakulturloven § 10 siste ledd slik at departementet gis hjemmel til å innføre krav om merking av akvatiske organismer.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, støtter dette. Flere av høringsinstansene er opptatt av at dyrehelsehensyn blir ivaretatt.

Komiteen merker seg at departementet legger opp til en grundig høring som omfatter hensynet til fiskehelse og fiskevelferd før eventuell innføring av påbud om merking, og støtter dette.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at akvakulturloven i dag ikke inneholder noen egen hjemmel til å påby merking av fisk. Selv om § 10 etter en ordlydsfortolkning vil kunne hevdes å innebære adgang til å påby merking, vurderer departementet det slik at loven ikke hjemler et slikt påbud. Flertallet viser til at i forbindelse med årsmøtet i Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL) i april 2011 var en teknologi for fysisk merking av oppdrettsfisk som muliggjør sporing tilbake til en opprinnelig kilde ved rømningshendelser, et av tiltakene som ble presentert i en liste av tiltak for å redusere de negative miljøeffektene av virksomheten. Flertallet viser til at FHL i høringen er enig i at merking kan være hensiktsmessig, men at krav om merking må stilles i tett dialog og samarbeid med næringen. Flertallet legger til grunn at slik dialog vil finne sted.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at det er viktig at Mattilsynet som faginstans på området i sitt løpende arbeid ser på metoder for å kunne skille oppdrettsfisk fra villfisk.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at det i dag finnes metoder for individmerking brukt under kultiveringsarbeidet for villaks i USA, i tillegg til at Norges Veterinærhøgskole nylig i en rapport bestilt av Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond (FHF) konkluderte med følgende sitat:

«Funnene i denne studien viser at fettfinnemerking kan gjennomføres uten å forårsake nevneverdig funksjonell påkjenning eller noe varig mén for fisken. Dermed tilsvarende metoden det som kalles «humane merkemetoder», slik det for eksempel nevnes i den europeiske konvensjon om beskyttelse av virveldyr som brukes til eksperimenter og andre vitenskapelige formål. Metoden er derfor etter vår mening godt egnet for rutinemessig merking av oppdrettslaks, forutsatt at den blir gjennomført på en kyndig måte og under velkontrollerte forhold.»

Disse medlemmer fremholder at synlig merking allerede på elvebredden kan identifisere hva som er oppdrettslaks og hva som er villaks, mens merkemetoder lignende den fra USA gir mulighet for sporing tilbake til hvilken merd fisken kommer fra, og når den er satt ut.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre vil imidlertid presisere at de kravene som stilles knyttet til forebyggende tiltak, må stå i forhold til hva en vil kunne oppnå, kostnadene knyttet til tiltakene og ikke minst hva som blir konsekvensene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at når det gjelder regjeringens videre forslag til endringer av paragrafens annet ledd, som omhandler krav til merking av akvatiske organismer og bruk av akvatiske organismer som ikke kan formere seg (steril fisk) og bruk av fremmede organismer, er disse medlemmer av den oppfatning at det ikke er grunnlag for å lovhjemle bruken av dette per i dag all den tid det ikke er tilstrekkelig dokumentert ut ifra et fiskehelseperspektiv at dette bør gjøres.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, mener det er viktig å kunne finne frem til metoder som på en god og effektiv måte kan medvirke til at en lettere kan identifisere rømt oppdrettsfisk i elvene slik at disse kan tas ut. Det er imidlertid viktig at en her må vurdere de enkelte metoder både opp imot kostnader og ikke minst fiskehelsen. Det jobbes med flere ulike alternativer, herunder fettfinneklipping. I den forbindelse har Mattilsynet på oppdrag fra Fiskeri- og kystdepartementet vurdert om fettfinneklipping bør innføres i stor skala. I Mattilsynets svarbrev til departementet av 2. juli 2012 konkluderte Mattilsynet med at det ikke var tilrådelig å innføre fettfinneklipping ut fra en vurdering der dyrevelferd og miljøhensyn er målt opp mot kostnader for oppdrettsnæringen.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til at det allerede eksisterer moden merketeknologi for oppdrettsfisk, blant annet snute-merking i forbindelse med vaksinerings.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, vil understreke at det, både for miljøet, næringen og kontrollmyndigheter er en stor fordel med merket oppdrettsfisk, da rømt oppdrettsfisk kan identifiseres og spores tilbake til riktig anlegg og oppdretter. På denne bakgrunn støtter flertallet regjeringens forslag om at departementet gis hjemmel til å innføre krav om merking av akvatiske organismer.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, viser til at Fiskeri- og kystdepartementet har bedt Mattilsynet løpende følge utviklingen av merke- og sporingssystemene, for å vurdere om det skjer en utvikling der kost-nytte-effekten kan tilsi at obligatorisk merking bør innføres.

Dette flertallet viser til at i forbindelse med årsmøtet til FHL i april 2011 lanserte foreningen en selv pålagt tiltaksliste for å redusere de negative miljøeffektene av sin virksomhet. En teknologi for fysisk merking av all oppdrettsfisk, som muliggjør sporing tilbake til en opprinnelig kilde ved røm-

mingshendelser, var ett av tiltakene som ble presentert.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet støtter Mattilsynet i deres vurderinger og mener derfor at man ser på andre metoder for å kunne skille ut oppdrettsfisk fra villfisk og derigjennom kunne spore denne tilbake til det oppdrettsanlegget som fisken opprinnelig kommer ifra. Disse medlemmer vil i den forbindelse vise til det arbeidet som har pågått over en viss tid der en har igangsatt forskning på seks forskjellige prosjekter, finansiert av Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond (FHF). Disse prosjektene er plukket ut etter en åpen utlysning og der søknadene ble evaluert av et ekspertpanel oppnevnt av Forskningsrådet og FHF's eget fagapparat. Disse medlemmer mener det er på høy tid at man får på plass et sporbarhetssystem slik at en kan sikre at det er de som har ansvaret knyttet til rømt fisk som også må betale for denne miljøforurensningen. Disse medlemmer vil på denne bakgrunn fremme følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen medvirke til at arbeidet med å få på plass et sporbarhetssystem med å kunne spore laks tilbake til hvilket anlegg den har rømt ifra, blir slutført, og at en tar sikte på en iverksettelse av dette systemet fra og med 1. januar 2015. Saken legges frem for Stortinget før endelig ikrafttredelse.»

Disse medlemmer mener at det per i dag gjenstår mye arbeid før en eventuelt kan få på plass en merking av oppdrettsfisk, og vil på denne bakgrunn ikke åpne for at det gis hjemmel til å kunne kreve dette før en vet hvilken metode en tenker å gjøre seg nytte av, hvordan dette vil påvirke dyrehelsen og hvilke kostnader dette vil kunne påføre næringen.

Disse medlemmer er av den oppfatning at regjeringen vil kunne fremme forslag til endringer i loven når en vet hvilke metoder og tiltak en ønsker å iverksette.

2.2.2 Steril fisk

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, viser til at regjeringen foreslår å endre § 10 fjerde ledd slik at det gis hjemmel til gjennom enkeltvedtak eller forskrift å påby bruk av akvatiske organismer som ikke kan formere seg, herunder steril fisk. Flertallet støtter dette.

Flertallet vil peke på at det er viktig å satse på forskning både på merking og bruk av steril fisk, blant annet for å ivareta fiskehelse.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener det ikke bør åpnes for å lovhjemle pålegg om bruk av steril fisk før man har på plass en sikker metode som særlig ivaretar det dyrehelsemessige.

En har i dag ikke klart å komme frem til en god og sikker nok metode som sikrer dette. Disse medlemmer mener at slik hjemmel ikke kan gis før en har utredet hvilke effekter og konsekvenser bruken av steril fisk vil kunne få. Når man har fått på plass en god sikker teknologi på dette feltet som kan gjennomføres på en hensiktsmessig måte, vil Stortinget kunne behandle dette spørsmålet på nytt.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet fremmer på denne bakgrunn følgende forslag til § 10 annet ledd:

«§ 10 annet ledd skal lyde:

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

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til forslag om å endre § 10 fjerde ledd slik at det kommer tydeligere frem at det kan stilles krav om forebyggende tiltak, og at følgende tillegg foreslås i denne forbindelse: «bruk av akvatiske organismer som ikke kan formere seg». Disse medlemmer registrerer at det er enighet om at det vil være prematurt å innføre et slikt krav nå. Disse medlemmer mener imidlertid at et slikt krav kan få så store økonomiske, driftsmessige og markedsmessige konsekvenser at det bør avgjøres av det folkevalgte organ, og ikke ved forskrift. Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag til § 10 annet ledd:

«§ 10 annet ledd skal lyde:

Departementet kan i enkeltvedtak eller forskrift gi nærmere bestemmelser for å sikre miljømessig forsvarelig akvakultur, herunder stille krav til forebyggende tiltak, krav om merking av akvatiske organismer og bruk av fremmede organismer.»

2.3 § 11 Miljøovervåking

Komiteen viser til at regjeringen foreslår å endre § 11 slik at den som har eller søker om akvakulturtillatelse kan pålegges å foreta eller bekoste nødvendige miljøundersøkelser innenfor lokalitetens influensområde. Det innføres også en hjemmel for å gi forskrift om gebyr og avgift for gjennomføring av miljøundersøkelser i regi av det offentlige.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, støtter dette. Det synes å være bred enighet blant høringsinstansene om at oppdrettsvirksomhet kan påvirke miljøet også utenfor det geografiske fastsatte området som utgjør lokaliteten. Flere høringsinstanser har imidlertid stilt spørsmål ved bruken av uttrykket «lokalitetens influensområde». Flertallet er enig med regjeringen i at uttrykket «influensområde» er det som er best egnet til å illustrere at plikten til miljøundersøkelser kan gjelde utover selve lokaliteten.

I § 11 tredje ledd gis hjemmel til å kreve gebyr og avgift for overvåking i regi av det offentlige. I første omgang vil det være aktuelt å overvåke innslaget av rømt oppdrettsfisk i utvalgte elver. Flertallet støtter dette.

Miljøovervåking er viktig for å minimalisere uheldig miljøpåvirkning og må derfor ha et sterkt fokus. Flertallet mener det er riktig at de som skaper behovet for denne overvåkingen, kan pålegges å bidra med midler for å gjennomføre den.

Flertallet viser til departementets vurdering og drøftelse, og er enig i at regjeringens forslag til endringer i akvakulturloven kapittel 7 er i tråd med de overordnede føringer i Grunnloven § 96 og EMK og anbefalingene som er kommet til uttrykk i NOU 2003:15 Fra bot til bedring.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre har merket seg at regjeringen foreslår en betydelig endring av § 11 både når det gjelder ansvarsområdet til den enkelte innehaver av en akvakulturtillatelse når det gjelder miljøovervåking, og ikke minst utgiftene til dette. Når regjeringen nå foreslår at departementet i enkeltvedtak eller forskrift kan kreve at den som har eller søker om en akvakulturtillatelse skal foreta eller bekoste nødvendige miljøundersøkelser for å dokumentere miljøtilstanden innenfor lokalitetens influensområde ved etablering, drift og avvikling av akvakultur, åpner dette for en rekke spørsmål og problemstillinger om hvordan dette er å oppfatte.

Dersom man tar utgangspunkt i at rømt oppdrettsfisk kan finne veien til svært mange elver langs norskekysten, all den tid denne ikke har et naturlig gytested, dersom den finner tilbake til norskekysten når det er gytemoden, sier det seg selv at det ikke er mulig å forutse hvem som da skal ha ansvaret for denne typen overvåking, all den tid det er mange oppdrettere langs kysten. Det er imidlertid i den forbindelse grunn til å se for seg at gjennom denne endringen av § 11 vil en kunne kreve inn gebyr fra næringen, slik at staten eventuelt vil kunne få dekket kostnader ved et slikt arbeid. Disse medlemmer mener at den formen for miljøovervåking som det her

legges opp til, kan ikke den enkelte akvakulturrinne-
haver pålegges å ta ansvar for, dette både ut ifra et
kompetanse- og kostnadsperspektiv.

Det er imidlertid slik at staten per i dag tar inn
relativt store beløp som vederlag ved tildeling av nye
oppdrettskonsesjoner. Den siste tildelingen av de
såkalte 45 grønne laksekonsesjonene som det ble
åpnet for i forbindelse med statsbudsjettet for 2013,
jf. Prop. 1 S (2012–2013) Tillegg 2, vil innbringe
flere hundre millioner kroner til det offentlige.

Disse medlemmer mener det er svært viktig
at det drives med miljøovervåking og at man har
fokus på dette arbeidet i årene som kommer. Dette for
å kunne sikre et godt samspill mellom nærings
interesser og samfunnets krav til bærekraft og
beskyttelse av villfisken.

Komiteens medlemmer fra Frem-
skrittspartiet mener imidlertid at kostnadene
med dette bør finansieres av de midler som næringen
allerede betaler inn i form av vederlag for nye opp-
drettskonsesjoner.

Disse medlemmer vil på denne bakgrunn
stemme imot de foreslåtte endringer til § 11 og i ste-
det opprettholde dagens bestemmelser knyttet til den
enkeltes ansvar for miljøovervåking ved lokaliteten.

Komiteens medlemmer fra Frem-
skrittspartiet og Høyre viser til at blant andre
FHL går imot forslaget til endring av lovens § 11.
FHL frykter at bestemmelsen kan brukes til å avgifts-
belegge næringen for offentlige undersøkelser av
påberopt miljøpåvirkning over hele landet, uavhen-
gig av om det er noen sammenheng mellom den
avgiftspliktige og den påståtte miljøskaden. Disse
medlemmer viser til at departementet mener det i
første omgang vil være aktuelt å overvåke innslaget
av rømt oppdrettsfisk i utvalgte elver. Kostnadene til
en slik overvåking er av Havforskningsinstituttet
anslått å bli mellom 30 og 36 mill. kroner i året. Dette
utgjør rundt 3,5 øre per kilo produsert laksefisk med
en produksjon på 1 million tonn i året. Disse med-
lemmer mener forslaget slik det ligger er for vidt-
trekkende, og viser til Kyllingstad Kleveland advo-
katfirma som i høringen gav uttrykk for at forslaget
pålegger næringen en uklar og potensielt omfattende
økonomisk forpliktelse. Disse medlemmer
mener en bestemmelse som pålegger nødvendige
miljøundersøkelser på lokaliteten bør bestå. Disse
medlemmer mener derimot ikke at det bør innfø-
res en generell regel om å pålegge næringen kostna-
den ved miljøundersøkelser i influensområder som
strekker seg langt utenfor lokalitetene.

Komiteens medlemmer fra Høyre
mener derimot at en overvåking av innslaget av

rømt fisk i influensområdene er en undersøkelse som
er direkte knyttet til næringsvirksomheten og som er
forutsigbar fordi den er avgrenset til en konkret form
for undersøkelse.

Disse medlemmer fremmer på denne bak-
grunn følgende forslag til § 11 tredje ledd første
punktum:

«§ 11 tredje ledd første punktum skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om gebyr og
avgift for gjennomføring av programmer for overvå-
king av innslaget av rømt fisk i vassdrag.»

2.4 Ny § 13 Fellesansvar for fjerning av rømte organismer

Komiteen har merket seg at regjeringen fore-
slår i proposisjonen at det skal innføres et økonomisk
fellesansvar for å fjerne rømt oppdrettslaks i elvene.

Komiteens flertall, medlemmene fra
Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstre-
parti og Senterpartiet, merker seg at regjering-
en i proposisjonen foreslår at dette innføres ut fra et
«forurensar betaler-prinsippet», men at forslaget går
lenger enn dette, idet næringen som sådan kan holdes
økonomisk ansvarlig for en enkelt virksomhet sine
handlingar. Forslaget er også inspirert av prinsippet i
bilansvarsloven, som blant annet innebærer at for-
sikringsselskapene i fellesskap dekker skader for-
voldt av ukjent skadevolder. Det foreslåtte systemet
innebærer at næringen får et solidarisk ansvar for å
betale inn til en sammenslutning, som skal finansiere
tiltakene med fjerning av rømte organismer.

Det foreslåtte systemet innebærer at hele nærin-
gen får et solidarisk ansvar for å betale inn til en
offentlig ordning for å finansiere opprettelsen av og
driften av denne ordningen med utfisking.

Komiteens medlemmer fra Frem-
skrittspartiet, Høyre og Kristelig Fol-
keparti merker seg at regjeringen i proposisjonen
bemerker at dette innføres ut fra et «forurensar beta-
ler-prinsippet».

Komiteen merker seg at regjeringen i proposi-
sjonen sier at opprettelsen av denne ordningen vil
koste i størrelsesorden 7–21 mill. kroner i året. Dette
beløpet vil imidlertid være avhengig av hvor store
rømninger som vil finne sted. Det bemerkes videre at
beløpet også er avhengig av hvilken påvirkning rømt
oppdrettsfisk har på de ville bestandene, og kan såle-
des kunne øke betydelig. Komiteen mener at det er
svært viktig å få løst problemene med rømt opp-
drettsfisk i norske elver. Det er viktig at villfisken
ikke blir fortrent fra sitt naturlige oppvekstområde
eller at genmaterialet blir for mye utvannet. Skal en

kunne klare å få dette til, er det viktig at man klarer å stanse rømmingen fra norske oppdrettsanlegg.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, støtter forslaget om at det innføres et fellesansvar for gjenfangst og utfisking av rømte organismer. Det er mest aktuelt å bruke bestemmelsen til å finansiere utfisking i utvalgte vassdrag som har et for høyt innslag av rømt oppdrettsfisk.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at havbruksnæringen på eget initiativ har opprettet et fond som nettopp skal finansiere utfisking av uønsket oppdrettsfisk i norske vassdrag. Det er bevilget mange millioner kroner til dette formålet gjennom en rekke prosjekter. Disse medlemmer mener imidlertid at solidariske fond, der hele næringen må betale inn like andeler til fondet ut ifra virksomhetens størrelse, ikke er i tråd med «forurensar betaler-prinsippet», all den tid kostnadene for å rydde opp også rammer de som ikke har medvirket til forurensningen. Disse medlemmer mener at det ikke er akseptabelt i lengden at de som ikke har hatt rømming, skal måtte være med og betale for utfisking av rømt oppdrettsfisk som andre har ansvaret for. Disse medlemmer mener at dette arbeidet må ses i sammenheng med det arbeidet som nå gjøres for å få på plass et sporbarhetssystem slik at en ved å kunne ta f.eks. en skjellprøve vil kunne spore den rømte fisken tilbake til den konsesjonsinnehaver som fisken tilhørte før rømming. På denne måten vil en kunne pålegge den som har ansvaret for rømmingen også ansvaret for å rydde opp, slik som tilfellet er på andre områder. Disse medlemmer er kjent med at det innen rimelig kort tid er fullt mulig å kunne få på plass et system der fisken kan spores tilbake til den ansvarlige akvakulturtillatelsen. Disse medlemmer viser i den forbindelse til sine merknader under § 11 og det forslag som der er fremmet når det gjelder sporbarhet. Disse medlemmer er av den oppfatning at inntil slikt sporbarhetssystem er på plass, videreføres dagens frivillige ordning fra næringen selv når det gjelder finansiering av utfisking av rømt oppdrettsfisk i elvene. Det er kun på denne måten at en vil kunne ivareta «forurensar betaler-prinsippet» uten at en rammer de som virkelig jobber med å forhindre rømming av fisk. Disse medlemmer legger til grunn at man kan ha på plass et sporbarhetssystem innen rimelig tid, og vil på denne bakgrunn stemme imot ny § 13 a.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti støtter «forurensar betaler-prinsippet», og

mener det er nødvendig at ansvarlig oppdretter står ansvarlig for å betale for gjenfangst og opprydding i forbindelse med rømt oppdrettsfisk. Disse medlemmer merker seg at regjeringen i proposisjonen foreslår at det skal innføres et økonomisk fellesansvar for å fjerne rømt oppdrettsfisk, der næringen får et solidarisk ansvar for å betale inn til en sammenlutning som skal finansiere tiltakene med fjerning av rømt oppdrettsfisk.

Disse medlemmer peker på at en slik ordning vil innebære at alle aktører må ta det samme ansvaret for opprydding, uavhengig av hvilke sikkerhetstiltak de forskjellige aktørene har iverksatt på anleggene.

Så lenge innbetalingene til oppryddingsfondet ikke differensieres på bakgrunn av sikkerhetstiltak og risiko for rømming, mener disse medlemmer at en slik ordning vil gi disinsentiver til å investere i teknologisk utvikling i form av tryggere anlegg, da byrden for rømming deles likt.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti mener regjeringen bør innføre en ordning der innbetalingen til oppryddingsfondet differensieres på bakgrunn av faktorer som blant annet sikkerhetsnivå på anlegg, sporing av fisk, og andre sikkerhetstiltak.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen, på egnet måte, regulere ansvaret for opprydding av rømt oppdrettsfisk, slik at næringsaktører med lavere risiko for rømming også bærer et mindre ansvar for opprydding av uidentifisert rømt oppdrettsfisk.»

2.5 Reaksjoner, administrative sanksjoner og straff

Komiteen viser til at regjeringen i proposisjonen fremmer forslag om å utvide listen over vurderingsmomenter som kan legges til grunn ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved utmåling av overtredelsesgebyrets størrelse. Listen er ikke uttømmende.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, viser til at regjeringen foreslår at øvre tak på overtredelsesgebyr ikke inntas i akvakulturloven, men at det gis hjemmel for å fastsette øvre tak på overtredelsesgebyr i forskrift. Flertallet støtter dette. Flertallet merker seg at et øvre tak ikke skal være en utmålingsregel, men en grense for fiskerimyndighetenes kompetanse til å ilegge gebyr. Flertallet viser videre til departementets vurdering og drøftelse, og er enig i at departementets forslag til endringer i akvakulturloven kapittel 7 er

i tråd med de overordnede føringer i Grunnloven § 96, EMK og anbefalingene som er kommet til uttrykk i NOU 2003:15 Fra bot til bedring.

Komiteen viser til at det i loven foreslås en egen bestemmelse om administrativ inndragning av utbytte ved overtredelse av akvakulturregelverket. Komiteen merker seg departementets vurdering av at administrativ inndragning kan være aktuelt ved flere overtredelser av akvakulturregelverket, men særlig ved biomasseovertredelser eller produksjon av fisk før det er gitt akvakulturtillatelse eller lokalitetsklarerings, når overtredelsen har ført til utbytte for virksomheten.

Komiteen støtter dette, men viser til brev fra Fiskeri- og kystministeren datert 31. mai. 2013 (vedlagt innstillingen), der det fremgår at det i forslaget til ny lovtekst foreligger en skrivefeil som gir uttrykk for en annen norm enn det som er hensikten.

På denne bakgrunn presiserer komiteen at ordlyden i § 29a første ledd skal lyde:

«Tilsynsmyndigheten kan helt eller delvis inndra utbytte som er oppnådd gjennom overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Inndragning foretas overfor den som utbyttet har tilfalt. Inndragning kan bare skje så langt dette ikke vil være klart urimelig.»

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, støtter øvrige forslag til lovendringer i proposisjonen uten ytterligere kommentarer.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre er skeptiske til ivaretagelsen av rettssikkerheten til næringsutøverne ved at det legges opp til forvaltningsadministrative sanksjoner gjennom overtredelsesgebyr uten en øvre grense fastsatt av lovgiver, men at det åpnes for å gi hjemmel for departementet til å utarbeide utfyllende forskrifter.

Disse medlemmer viser til Forskrift 29. mars 2007 nr. 361 om reaksjoner ved overtredelse av akvakulturloven, gitt med hjemmel i akvakulturloven § 30, hvor en finner dagens regelverk knyttet til utmåling av overtredelsesgebyr for overskridelse av lovlig biomasse, jf. forskriften § 10 annet ledd:

«... skal ikke overstige fortjenesten den ansvarlige har hatt ved overtredelsen med tillegg av inntil 15 ganger folketrygdens grunnbeløp. Dersom den ansvarlige ikke har hatt fortjeneste ved overtredelsen skal overtredelsesgebyret ikke overstige 15 ganger folketrygdens grunnbeløp. Det tas utgangspunkt i folketrygdens grunnbeløp på overtredelsestidspunktet.»

Når det gjelder utmåling av overtredelsesgebyr ved andre overtredelser, jf. forskriften § 11 første ledd:

«... utgjør overtredelsesgebyret folketrygdens grunnbeløp multiplisert med en, tre, seks eller ti. Utmålingen tar utgangspunkt i folketrygdens grunnbeløp på overtredelsestidspunktet.»

Det følger videre av forskriften § 11 tredje ledd:

«Dersom det foreligger særlige grunner, kan overtredelsesgebyr etter første ledd forhøyes. Maksimale overtredelsesgebyr må ikke overstige folketrygdens grunnbeløp multiplisert med femten.»

Disse medlemmer finner det rimelig at maks utmåling av overtredelsesgebyr satt til 15 G bør opprettholdes også etter lovendringen. Disse medlemmer er av den formening at terskelverdien på 15 G vil være avgjørende om saken skal behandles forvaltningsadministrativt, eller gjennom det ordinære rettssystemet i likhet med øvrige straffesaker.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«§ 30 Overtredelsesgebyr skal lyde:

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

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

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

Overtredelsesgebyrets størrelse kan ikke overstige 15 ganger folketrygdens grunnbeløp (G).

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

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

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

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

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om utmålingen av overtredelsesgebyr.»

Komiteens medlemmer fra Høyre mener det er positivt at regjeringen nå ser behovet for avklaringer i bestemmelsene om reaksjoner og sanksjoner. Disse medlemmer mener næringens rettssikkerhet på enkelte områder har vært forsømt av den rød-grønne regjeringen. Disse medlemmer viser til Høyres representantforslag om dette, Representantforslag 25 S (2010–2011).

Disse medlemmer er enige med departementet i at straff forbeholdes alvorlige overtredelser.

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet og Høyre:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å åpne for rullerende gjennomsnitts-MTB for oppdrettsnæringen.

Forslag 2

§ 30 Overtredelsesgebyr skal lyde:

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

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

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

Overtredelsesgebyrets størrelse kan ikke overstige 15 ganger folketrygdens grunnbeløp (G).

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

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

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

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

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om utmålingen av overtredelsesgebyr.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen medvirke til at arbeidet med å få på plass et sporbarhetssystem med å kunne spore laks tilbake til hvilket anlegg den har rømt ifra, blir sluttført, og at en tar sikte på en iverksettelse av dette systemet fra og med 1. januar 2015. Saken legges frem for Stortinget før endelig ikrafttredelse.

Forslag 4

§ 10 annet ledd skal lyde:

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

Forslag fra Høyre:

Forslag 5

§ 10 annet ledd skal lyde:

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

Forslag 6

§ 11 tredje ledd første punktum skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om gebyr og avgift for gjennomføring av programmer for overvåking av innslaget av rømt fisk i vassdrag.

Forslag fra Kristelig Folkeparti:

Forslag 7

Stortinget ber regjeringen, på egnet måte, regulere ansvaret for opprydding av rømt oppdrettsfisk,

slik at næringsaktører med lavere risiko for rømming også bærer et mindre ansvar for opprydding av uidentifisert rømt oppdrettsfisk.

4. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité, unntatt § 10 annet ledd, som fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, § 30, som fremmes av samtlige av komiteens medlemmer unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, og § 11 tredje ledd første punktum, som fremmes av en samlet komité unntatt medlemmene fra Høyre.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i akvakulturloven

I

I lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur gjøres følgende endringer:

§ 2 nytt annet ledd skal lyde:

Loven gjelder også anlegg ment for akvakultur, herunder anlegg uten akvatiske organismer.

Nåværende annet til fjerde ledd blir tredje til femte ledd.

§ 2 fjerde ledd skal lyde:

Departementet kan i forskrift bestemme at aktiviteter som nevnt i første til tredje ledd ikke skal omfattes av hele eller deler av loven.

§ 7 nytt tredje ledd skal lyde:

Departementet kan i forskrift bestemme hvor stor andel av produksjonskapasiteten et foretak kan kontrollere, herunder hvilke vilkår som skal gjelde for kontroll med en gitt andel mv.

Nåværende § 7 tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

§ 10 annet ledd skal lyde:

Departementet kan i enkeltvedtak eller forskrift gi nærmere bestemmelser for å sikre miljømessig forsvarlig akvakultur, herunder stille krav til forebyggende tiltak, krav om merking av akvatiske organismer, bruk av akvatiske organismer som ikke kan formere seg og bruk av fremmede organismer.

§ 11 skal lyde:

§ 11 *Miljøovervåking*

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

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

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

§ 12 skal lyde:

§ 12 *Krav til vare- og tjenesteprodusenter, innretninger, utstyr mv.*

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

Innretninger og utstyr som nyttes til aktiviteter som omfattes av denne lov skal være forsvarlig utformet, ha forsvarlige egenskaper og brukes med nødvendig aktsomhet.

Departementet kan gi forskrift om krav til tilvirkning, bruk og egenskaper ved innretninger og utstyr som nevnt i annet ledd, herunder fastsette godkjennings- og sertifiseringsordninger.

Ny § 13 a skal lyde:

§ 13 a *Fellesansvar for fjerning av rømte organismer*

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

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

Innehavere av akvakulturtillatelse svarer én for alle og alle for én på objektivt grunnlag for sammenslutningens utgifter.

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

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

§ 20 fjerde ledd skal lyde:

Staten har panterett foran alle andre heftelser i tilatelsen for krav på tvangsmulkt etter § 28, krav om dekning av utgifter til iverksetting etter § 29, inndragning etter § 29 a og overtredelsesgebyr etter § 30.

§ 24 nytt fjerde ledd skal lyde:

Departementet kan i forskrift gi bestemmelser om at den som driver aktiviteter som omfattes av denne lov, skal ha og bruke utstyr og programvare med bestemt funksjon for rapportering etter denne bestemmelsen.

Ny 25 a skal lyde:

§ 25 a *Utveksling av opplysninger mellom myndigheter*

Tildelings- og tilsynsmyndigheter etter denne loven kan uten hinder av taushetsplikt gi opplysninger til kontroll-, politi- eller påtalemyndigheter dersom avgivelsen har sammenheng med deres oppgaver etter loven.

Taushetsplikt for andre kontroll-, politi- eller påtalemyndigheter hindrer ikke at disse gir tilsynsmyndigheter etter denne loven opplysninger som har naturlig sammenheng med deres oppgaver etter denne loven.

Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om utveksling av opplysninger etter denne bestemmelsen.

§ 26 overskriften skal lyde:

Gebyr og avgift

Kapittel 7 overskriften skal lyde:

Kapittel VII Reaksjoner og sanksjoner ved overtredelse

§ 28 skal lyde:

§ 28 *Tvangsmulkt*

For å sikre at bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov blir gjennomført, kan tilsynsmyndigheten fatte vedtak om løpende tvangsmulkt overfor den ansvarlige. Det kan også vedtas tvangsmulkt som

forfaller for hver overtredelse. Tvangsmulkt kan vedtas samtidig med pålegg etter § 27 eller senere.

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

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

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

Ny § 29 a skal lyde:

§ 29 a *Administrativ inndagning av utbytte*

Tilsynsmyndigheten kan helt eller delvis inndra utbytte som er oppnådd gjennom overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Inndragning foretas overfor den som utbyttet har tilfalt. Inndragning kan bare skje så langt dette ikke vil være klart urimelig.

Dersom den som utbyttet har tilfalt er et selskap som inngår i et konsern, hefter selskapets morselskap og morselskapet i det konsern selskapet er en del av, subsidiært for beløpet.

Endelig vedtak om inndragning av utbytte er tvangsgrunnlag for utlegg. Inndratt utbytte tilfaller statskassen.

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

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om inndragning, herunder om standardisert eller skjønsmessig utmåling av utbytte og fradrag for utgifter.

§ 30 skal lyde:

§ 30 *Overtredelsesgebyr*

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 31 skal lyde:

§ 31 Straff

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

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

Medvirkning og forsøk straffes på samme måte.

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

Ny § 31 a skal lyde:

§ 31 a Samordning av tilsyn og reaksjoner i saker om akvakultur

Myndighetene etter denne lov og etter lovene som er nevnt i § 6 første ledd bokstav d skal så langt det er hensiktsmessig, samordne tilsyn og ileggelse av reaksjoner eller sanksjoner ved lovbrudd innen akvakulturnæringen.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om samordningen, herunder bestemmelser om varsling ved mulig reaksjons- eller sanksjonsileggelse.

Ny § 33 a skal lyde:

§ 33 a Søksmålsfrist

Departementet kan i forskrift bestemme at parten må reise søksmål om gyldigheten av forvaltningsvedtak med hjemmel i denne lov eller krav om erstatning som følge av vedtaket, innen seks måneder fra det tidspunkt da melding om endelig vedtak kom fram til vedkommende part. Det kan gis oppfriskning for oversittelse av fristen etter reglene i tvisteloven §§ 16-12 til 16-14.

§ 34 oppheves.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen fastsetter. Kongen kan gi nærmere overgangsregler.

Oslo, i næringskomiteen, den 4. juni 2013

Terje Aasland
leder

Harald T. Nesvik
ordfører

Vedlegg**Brev fra Fiskeri- og kystdepartementet v/statsråden til næringskomiteen,
datert 31. mai 2013****Prop. 103 L (2012-2013) Om endringer i akvakulturloven**

Jeg har blitt gjort oppmerksom på en feil i lovfor-
slaget inntatt i Prop. 103 L (2012-2013).

I forslaget til § 29a *Om administrativ inndrag-
ning* heter det i første ledd:

*"Tilsynsmyndigheten kan helt eller delvis inndra
utbytte som er oppnådd gjennom overtredelse av
bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Inndrag-
ning foretas overfor den som utbyttet har tilfalt. Inn-
dragning kan ikke skje så langt dette ikke vil være
klart rimelig. "*

I siste setning i leddet er det skjedd en inkurie
som gjør at bestemmelsen gir uttrykk for feil norm
sammenliknet med det som fremgår av motivene til
bestemmelsen, inntatt i tredje avsnitt, venstre spalte
på s. 103 (sett bort fra første setning som er en gjen-

givelse av den feilskrevne lovteksten). Som det frem-
går er det en betydelig forskjell på en norm som gir
uttrykk for "klart rimelig" (det feilskrevne lovforsla-
get) og "særlig urimelig" (motivene).

§ 29 a første ledd skal etter dette se slik ut:

*"Tilsynsmyndigheten kan helt eller delvis inndra
utbytte som er oppnådd gjennom overtredelse av
bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Inndrag-
ning foretas overfor den som utbyttet har tilfalt. Inn-
dragning kan bare skje så langt dette ikke vil være
klart urimelig. "*

Uttrykket "klart urimelig", er inntatt etter anbefa-
ling fra Justis- og beredskapsdepartementets lovav-
deling.

Jeg ber om at Stortinget behandler Prop. 103 L
(2012-2013) med denne endringen.

