



FISKERIDIREKTORATET

Landbruks- og matdepartement
Postboks 8007 Dep

0030 OSLO

Saksbehandler: Else Marie Stenevik Djupevåg

Telefon: 47669548

Seksjon: Tilsynsseksjonen

Vår referanse: 14/8934

Deres
referanse:

Vår dato: 11.08.2014

Deres dato:

Att:

postmottak@lmd.dep.no

Elektronisk post

HØRING - FORSLAG TIL ENDRING AV MATLOVEN

Fiskeridirektoratet viser til Deres brev av 27. juni 2014 vedrørende høring av forslag til endring av matloven. Høringen er oversendt aktuelle seksjoner og Fiskeridirektoratets regionkontorer for uttalelse.

Fiskeridirektoratet fatter vedtak og fører tilsyn med havbruksnæringens etterlevelse av bestemmelsene etter akvakulturloven. Mattilsynet og Fiskeridirektoratet har et godt samarbeid og gjennomfører blant annet revisjoner etter felles forskrift om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen (IK-akvakultur). Forskrift om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften) og forskrift om særskilte krav til akvakulturrelatert virksomhet i eller ved nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder forvaltes også i fellesskap mellom Mattilsynet og Fiskeridirektoratet.

I - Innledning

Høringsbrevet foreslår for det første en omorganisering av Mattilsynet der siktemålet er en organisasjonsmodell bestående av to forvaltningsnivåer. Dette behandles under del II.

Videre foreslår høringsbrevet en del endringer i de administrative bestemmelsene om Mattilsynets virkemidler, herunder adgang til å ilegge overtredelsesgebyr. Dette behandles nærmere under del III.

Under del IV behandles samordning av tilsyn og reaksjoner i saker om akvakultur, før konklusjon og avslutning i del V.

II - Omorganisering

I denne delen behandles høringsnotatets punkt 4.1 om fjerning av matlovens binding av antall nivåer i Mattilsynet.

Fiskeridirektoratet støtter departementets forslag om å fjerne matlovens binding av antall nivåer i Mattilsynet. For det første vil en slik endring harmonisere organisasjonsstrukturen i Mattilsynet med strukturen hos flere andre forvaltningsorgan, herunder Fiskeridirektoratet. Videre er det av stor betydning at Mattilsynet til enhver tid skal kunne organiseres på en optimal måte for å ivareta de oppgaver og den myndighet det er tillagt etter loven, uten å måtte gå veien om en lovendring.

Endringsforslaget begrunnes også med at to forvaltningsnivåer vil bedre legge til rette for samhandling og kompetanseutnyttelse, samt ha en del administrative fordeler. Endelig påpekes at organisasjonsendringen vil bedre legge til rette både for førstegangs saksbehandling og behandling av klagesaker i Mattilsynet. Fiskeridirektoratet støtter disse betraktningene.

Fiskeridirektoratet er også av den oppfatning at den foreslåtte lovendringen vil ha en positiv effekt når det gjelder å ivareta kravet til likebehandling. Dette gjelder både for behandlingen i førsteinstans, hvor det vil være færre saksbehandlende enheter, og ikke minst vil det ha stor betydning når det gjelder klageinstansbehandlingen. Å sikre likebehandlingen vil etter Fiskeridirektoratets mening være en svært viktig oppgave i behandlingen av saker om overtredelsesgebyr, forutsatt at forslaget til ny § 26a vedtas.

III – Overtredelsesgebyr

I denne delen behandles høringsnotatets nummer 4.2.1 om overtredelsesgebyr.

Fiskeridirektoratet stiller seg positive til forslaget om å gi Mattilsynet hjemmel til å benytte overtredelsesgebyr som en administrativ sanksjonsmulighet.

Det påpekes i høringsnotatet at Mattilsynet over tid har sett behov for å kunne rette sanksjoner mot overtredelser som har funnet sted. Det fremgår at fordelene med hjemmel for overtredelsesgebyr vil først og fremst være muligheten til å gripe inn i mindre alvorlige forhold, og ved driftskrav eller registreringsplikt hvor tvangsmulkt er mindre egnet. Videre anføres det at endringsforslaget vil sørge for en større harmonisering mellom både akvakulturloven, dyrevelferdsloven og matloven når det gjelder sanksjonsvirkemidler.

Iverksetting og praktisering av overtredelsesgebyr vil ha sine utfordringer. Fiskeridirektoratet har merknader til utformingen av forslaget til ny § 26a og vil i den

forbindelse blant annet vise til utredningen fra Sanksjonsutvalget, NOU 2003:15 "Fra bot til bedring".

NOU 2003:15 inneholder et forslag til hvordan bestemmelser om en foretakssanksjon skal formuleres (§ 51). Tilnærmingen er fulgt opp i mange lover som hjemler illeggelse av overtredelsesgebyr, herunder gjeldende akvakulturlov § 30.

Akvakulturloven § 30 hadde en tilnærmet lik ordlyd som forslaget § 26a inntil 1. januar 2014, da bestemmelsen ble vesentlig endret. Begrunnelsen for lovendringen fremkommer i prop. L 103 (2012-2013).

Høringsforslaget har imidlertid valgt å følge en annen reguleringsform enn forslaget i NOU 2003:15 og gjeldende bestemmelse i akvakulturloven. Begrunnelsen for dette er at departementet i utgangspunktet ser for seg en løsning lik som den i dyrevelferdsloven, uten at det er nærmere redegjort for hvorfor man ikke velger den løsning som NOU:2003:15 legger opp til. Fiskeridirektoratet mener at departementet bør foreta en vurdering av om bestemmelsen likevel bør tilnærmes forslaget i NOU 2003:15 og gjeldende overtredelsesgebyrbestemmelse i akvakulturloven § 30.

Vilkåret uaktsomme og forsettlige overtredelser

I høringsnotatet fremgår det at overtredelsesgebyr er tenkt ilagt ved *uaktsomme* eller *forsettlige* overtredelser av loven.

Den tidligere overtredelsesgebyrbestemmelsen i akvakulturloven § 30 oppstilte - på lik linje med høringsforslaget - et vilkår om subjektiv skyld (uaktsomhet eller forsettlighet) for illeggelse av overtredelsesgebyr. Vilkåret om skyld ble forlatt ved endring av bestemmelsen og trådte i kraft 1. januar 2014. Bakgrunnen for denne endringen fremgår av prop.103 L (2012-2013) kapittel 9 hvor det under merknader til § 30 uttales at:

"Første ledd angir vilkårene for å ilegge overtredelsesgebyr, og som det fremgår er det kun foretak som kan ilegges gebyr. Videre stilles det ikke krav om skyld. Det er sentralt at organiseringen av driften ikke skal være bestemmende for muligheten for å holde et foretak ansvarlig. Foretaket bør ha driftsrisikoen og ikke kunne fri seg fra ansvaret ved å la andre, ansatte eller eksterne oppdragstakere, utføre arbeid.

Arbeidsgiver- og organansvaret innebærer at foretaket er ansvarlig for alle lovovertridelser, med mindre overtredelsen skyldes et hendelig uhell eller force majeure."

Det fremgår videre av forarbeidene at akvakulturvirksomhet er i all hovedsak drevet av foretak organisert som aksjeselskaper. Men det er også mulig for privatpersoner

eller enkeltpersonforetak å eie en tillatelse. I slike situasjoner er det ikke gitt at det skal være et objektivt ansvar. [...] Overtredelser i enkeltpersonforetak uten ansatte eller oppdragstakere må dermed forfølges ved at innehaveren kan straffeforfølges på vanlig måte. Situasjonen er nok lite aktuell for akvakultur, der virksomheten som regel forutsetter ansatte eller oppdragstakere.

Ansvarsgrunnlaget for overtredelsesgebyr er fastsatt til et arbeidsgiver- og organansvar etter akvakulturloven § 30, med den begrunnelse at akvakulturvirksomhet i hovedsak drives av foretak. Matloven har et mer omfattende personelt virkeområde, og dette kan være en begrunnelse for at man her foreslår inntatt et skyldkrav. I høringsbrevet fremkommer det under punkt 4.2.1 at departementene ser for seg en løsning som harmonerer med dyrevelferdsloven, der overtredelsesgebyret kan "rette seg mot virksomheter, de som utfører arbeid på vegne av virksomheter eller også mot private." I så fall harmonerer bestemmelsen ikke med akvakulturloven, og høringsbrevets uttrykte ønske i punkt 4.2.1 (fjerde avsnitt) om at hensikten er å "harmonisere tilsyn og virkemiddelbruk etter de to lovene" (matloven og akvakulturloven).

Momenter i vurderingen

I prop. 103 L (2012-2013) pkt 5.3.2.3 har departementet vurdert hvorvidt momenter for vurdering av ileggelse av overtredelsesgebyr og utmåling skal inntas i selve loven eller ei og uttaler følgende:

"Tilnærmingen er fulgt opp i de fleste lover som hjemler ileggelse av overtredelsesgebyr. For eksempel er det i skipssikkerhetsloven § 56 (overtredelsesgebyr mot rederiet) ramset opp flere momenter som det skal legges særlig vekt på ved vurderingen: hvor alvorlig overtredelsen er (bokstav a), om rederiet gjennom sikkerhetsstyringssystemet eller ved instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen (bokstav b), om overtredelsen er begått for å fremme rederiets interesser (bokstav c), om rederiet har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen (bokstav d), om det foreligger gjentakelse (bokstav e) og rederiets økonomiske evne (bokstav f).

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 ileggelsen.

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

Motsatt fant departementet ingen vesentlige motargumenter mot å ta inn momenter."

Ovennevnte viser at det er hensiktsmessig å oppstille momentene for vurdering av ileggelse av overtredelsesgebyr i loven. Harmonisering med akvakulturloven tilsier og at tilsvarende løsning som i akvakulturloven - *herunder NOU 2003:15* - velges.

Dyrevelferdsloven § 34 første ledd tredje punktum nevner at det kan tas hensyn til **fortjeneste** som den ansvarlige har hatt ved overtredelsen. Begrepet fortjeneste var tidligere brukt i akvakulturloven og ble ved lovendring av 1. jan 2014 erstattet med *har hatt eller kunne oppnå noen fordel* ved overtredelsen, jf. akvakulturloven § 30 annet ledd bokstav e. Også i forskrift om overtredelsesgebyr etter dyrevelferdsloven § 5 annet ledd bokstav d er begrepet fordel anvendt istedenfor begrepet fortjeneste. I vanlig språkbruk er uttrykket "*fordel*" et videre begrep enn fortjeneste og vil således ikke bare omfatte økonomiske fordeler av overtredelser, men også andre fordeler. Det kan etter Fiskeridirektoratets vurdering stilles spørsmål om begrepet "*fordel*" i forskrift har tilstrekkelig hjemmel når lovens begrep er "*fortjeneste*".

"Mindre alvorlige forhold"

Sanksjonsutvalget (NOU 2003:15 "*Fra bot til bedring*") sitt mandat var blant annet utformet med det utgangspunkt at stadig flere lovovertridelser var blitt gjort straffbare og de skulle vurdere om ikke andre sanksjoner enn straff kunne virke bedre og kreve færre ressurser. Et av hovedhensynene bak utkastet til utredningens forslag til § 51 (bestemmelsen om forvaltningssanksjon) var å avkriminalisere en del mindre alvorlige overtredelser, som var belagt med straffeansvar.

Fiskeridirektoratet er ikke sikker på hva som menes med formuleringen "*mindre alvorlige forhold*" i høringsnotatets punkt 4.2. Vi antar at – i tillegg til å utvide sanksjonssystemet – er formålet med å innføre en hjemmel for overtredelsesgebyr også å avkriminalisere overtredelser som tidligere var belagt med straff eller som ikke ble sanksjonert i det hele tatt.

Forholdet til Grunnloven § 96 og straffebegrepet i EMK art. 6

Høringsnotatet problematiserer ikke forholdet mellom overtredelsesgebyr og domskravet i Grunnloven § 96 og straffebegrepet den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 6.

I NOU 2003:15, på side 57 flg., drøftes hvilke skranker Grunnloven § 96 setter for forvaltningsrettslige sanksjoner. Det fremgår på side 57 at:

”Utvalget mener etter denne gjennomgangen at det ikke er tilstrekkelige holdepunkter for å anta at det bare er bagatellmessige sanksjoner eller sanksjoner på helt spesielle områder som vil gå klar av skrankene i Grunnloven § 96 dersom de ikke formelt er rubrisert som straff etter straffeloven §§ 15 og 16. Det foreligger etter utvalgets syn ingen avgjørelser som endrer den tradisjonelle oppfatning om at lovgivers karakteristikk av en sanksjon normalt er avgjørende også i forhold til Grunnloven, selv om reaksjonen har et klart pønalt formål, så lenge det ikke er tale om frihetsberøvelse.

Til tross for dette kan det selvsagt ikke utelukkes at en administrativ sanksjon unntaksvis kan bli bedømt som straff i Grunnlovens forstand. Hensyn ved vurderingen vil være reaksjonens art og omfang, samt hva slags overtredelse den er en reaksjon på. Forholdet til Grunnloven må vurderes for den enkelte sanksjonshjemmel i lovverket og i prinsippet også i forhold til den konkrete sak der en sanksjonshjemmel benyttes.

Akvakulturloven § 30, slik den lød før lovendringen 1. januar 2014, har vært til behandling i rettssystemet, blant i en nylig avsagt dom i Høyesterett (HR-2014-1296-A). Høyesterett kom frem til at akvakulturloven § 30 (slik den tidligere lød) ikke var i strid med Grunnloven § 96. De viste til at lovgivningen inneholder hjemmel for overtredelsesgebyr på en rekke områder, og at den tradisjonelle oppfatningen er at lovgivers karakteristikk av slike sanksjoner normalt er avgjørende i forhold til Grunnloven, selv om reaksjonen har et klart pønalt formål.

Beviskravet

Høringsnotatet omhandler heller ikke hvilket krav som stilles til bevis for å kunne ilegge overtredelsesgebyr.

I høringsnotatet påpekes at departementet forutsetter at overtredelsesgebyr primært anvendes i tilfeller der overtredelsene er enkle å vurdere. Etter akvakulturloven gjeldende § 30 og konkurranseloven § 29 må det foreligge klar sannsynlighetsovervekt for å kunne ilegge et foretak overtredelsesgebyr, jf. prop.103 L (2012-2013) side 62 og blant annet Rt. 2011 side 910 (Tine-saken).

Fiskeridirektoratet mener dette må drøftes og at det foreligger overveidende gode grunner for å legge de samme vurderingene til grunn for valg av beviskrav i den nye § 26a i Matloven.

IV – Samordning av tilsyn og reaksjoner i saker om akvakultur

Det fremgår av akvakulturloven § 31 a at myndighetene etter akvakulturloven og etter bl.a. matloven skal så langt det er hensiktsmessig, samordne tilsyn og ileggelse av reaksjoner eller sanksjoner ved lovbrudd innen akvakulturnæringen. Bestemmelsen tar først og fremst sikte på 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. Fiskeridirektoratet mener at en henvisning til denne bestemmelsen ansees påkrevd ved innføring av ny overtredelsesgebyrbestemmelse i matloven. En slik bevisstgjøring vil også kunne avverge eventuelle tilfeller av gjentatt straffeforfølgning.

V – oppsummering og avslutning

Fiskeridirektoratet mener de foreslåtte endringene vil føre til en positiv harmonisering i organisasjonsstrukturen mellom våre to etater. At grensene mellom Mattilsynets ulike distriktskontorer blir opphevet og overført til regionnivå, slik det er i Fiskeridirektoratet i dag, vil blant annet medføre større fleksibilitet i tilgang på erfarne revisorer ved gjennomføring av felles revisjoner etter IK-forskriften. Vi kan ikke se at forslagene til endringer vil få noen negativ effekt på Fiskeridirektoratet sitt ansvarsområde eller på vårt fremtidige samarbeid med Mattilsynet.

Fiskeridirektoratet stiller seg positive til forslaget om å gi Mattilsynet adgang til å benytte overtredelsesgebyr som en administrativ sanksjonsmulighet. Hensynet til harmonisering og forutsigbarhet tilsier imidlertid at bestemmelser om overtredelsesgebyr innenfor akvakulturområdet, så langt det er mulig, inneholder mest mulig like vilkår og vurderingsmomenter. Det er lite heldig at overtredelsesgebyr kan, avhengig av myndighet, ilegges ovenfor en og samme næring på grunnlag av ulike vilkår. Fiskeridirektoratet foreslår at ileggelse av overtredelsesgebyr etter matloven avgrenses til foretak i akvakultursaker og at skyldkravet settes til et tilnærmet objektivt ansvar, dvs et arbeidsgiver- og organansvar slik som i akvakulturloven.

NOU 2003:15 inneholder et forslag til hvordan bestemmelser om en foretakssanksjon skal formuleres (forslaget § 51). Tilnærmingen er fulgt opp i mange lover som hjemler ileggelse av overtredelsesgebyr, herunder gjeldende akvakulturloven § 30. Bestemmelsene om overtredelsesgebyr i akvakulturloven med tilhørende forskrift har gjennomgått en etterkontroll (prop.103 L 2012-2013) og flere endringer. Det vil i forbindelse med innføring av ny bestemmelse om overtredelsesgebyr i matloven være hensiktsmessig å se hen til endringer foretatt innen akvakulturlovgivningens overtredelsesgebyrbestemmelse, herunder NOU 2003:15 og prop.103 L 2012-2013.

Videre bør departementet vurdere overtredelsesgebyr opp mot domskravet og beviskravet.

Akvakulturloven § 31 a om samordning av tilsyn og ileggelse av reaksjoner bør synliggjøres i tilstrekkelig grad for Mattilsynet, slik at oppmerksomheten kan rettes mot at en overtredelse kan åpne for reaksjons- og sanksjonsileggelse også etter andre regelverk.

Med hilsen

Jens Chr. Holm
Direktør

Henrik Hareide
Seksjonssjef

Brevet er elektronisk godkjent og sendes uten underskrift

Mottakerliste:

Landbruks- og matdepartement Postboks 8007 Dep 0030 OSLO