



DET KONGELIGE
FISKERIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 70

(2003–2004)

Om lov om endring i lov 26. mars 1999
nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst
(deltakerloven) m.v.

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen .	5			
2	Eierskapsutvalgets innstilling	7			
3	Arv, generasjonsskifte og uskiftet bo – deltakerloven § 7 annet ledd	8			
3.1	Gjeldende rett	8			
3.2	Eierskapsutvalgets behandling av deltakerloven § 7	9			
3.3	Fiskeridepartementets høringsnotat	9			
3.4	Høringsuttalelser.	11			
3.5	Fiskeridepartementets vurdering	13			
3.5.1	Arv	13			
3.5.1.1	Innledning	13			
3.5.1.2	Forslaget om at minst 1/3 av arvingene må gå inn i funksjoner hvor de vil opptjene aktivitetstid	13			
3.5.1.3	Personkretsen	13			
3.5.1.4	Spørsmålet om forlengelse av den midlertidige tillatelsen	14			
3.5.2	Generasjonsskifte	14			
3.5.3	Gjenlevende ektefelle i uskiftet bo. ..	16			
3.5.4	Ytterligere vilkår for å delta i fiske ..	16			
4	Regler om godkjenning av eierendringer i selskap som eier fiskefartøy – deltakerloven § 9	18			
4.1	Gjeldende rett	18			
4.2	Eierskapsutvalgets behandling av § 9	18			
4.3	Fiskeridepartementets høringsnotat	20			
4.4	Høringsuttalelser	21			
4.5	Fiskeridepartementets vurdering	23			
5	Forslag om innføring av overtredelsesgebyr og tvangsmulkt som sanksjoner ved overtredelse av lovens bestemmelser – nye bestemmelser i lovens § 28 og § 29	26			
5.1	Gjeldende rett	26			
5.2	Eierskapsutvalgets forslag om nye sanksjonsregler	26			
5.3	Fiskeridepartementets høringsnotat	27			
5.4	Høringsuttalelser	30			
5.5	Fiskeridepartementets vurdering	33			
5.5.1	Behovet for lovendring	33			
5.5.2	Materielle vilkår	33			
5.5.3	Saksbehandlingsregler	34			
5.5.4	Forholdet til Grunnloven § 96	34			
5.5.5	Forholdet til Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK)	35			
5.5.5.1	Innledning	35			
5.5.5.2	Konsekvenser av at overtredelsesgebyr anses som «straffesiktelse»	36			
5.5.5.3	Legalitetsprinsippet og forbud mot tilbakevirkning	37			
5.5.5.4	Forbudet mot gjentatt forfølgning («dobbelstraff»)	37			
5.5.6	Nærmere om overtredelsesgebyr og tvangsmulkt	39			
5.5.6.1	Virkeområdet for overtredelsesgebyr og tvangsmulkt .	39			
5.5.6.2	Nærmere om overtredelsesgebyr	39			
5.5.6.3	Nærmere om tvangsmulkt	40			
5.5.7	Fullbyrdning	41			
6	Forslag om andre endringer i deltakerloven og saltvannfiskeloven	42			
6.1	Deltakerloven § 8	42			
6.2	Deltakerloven § 22	42			
6.3	Saltvannsfiskeloven § 45	43			
7	Merknader til de enkelte bestemmelser	44			
	Til § 7	44			
	Til § 8	44			
	Til § 9	44			
	Til § 22	44			
	Til § 28	44			
	Til § 29	44			
	Til saltvannsfiskeloven § 45	45			
8	Økonomiske og administrative konsekvenser	46			
	Forslag til lov om endring i lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta fiske og fangst (deltakerloven) m.v.	47			



DET KONGELIGE
FISKERIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 70

(2003–2004)

Om lov om endring i lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta fiske og fangst (deltakerloven) m.v.

*Tilråding fra Fiskeridepartementet av 14. mai 2004,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

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

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

Det foreslås at det blir presisert i loven at reglene for arvinger gjelder de som får arv på grunnlag av arvelovens kapittel I (slektskap) og kapittel II (ekteskap). Registrert partnerskap etter partnerskapsloven vil være likestilt med ekteskap. Det foreslås videre at reglene om generasjonsskifte ikke

bare skal gjelde den som på tidspunktet for generasjonsskiftet ville hatt arverett, men også alle i en senere generasjon som kan få arverett etter arvelovens regler om arv på grunnlag av slektskap.

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

I kapittel 4 blir det drøftet om det kan innføres en ordning hvor eierendringer i foretak som direkte eller indirekte eier fiskefartøy, kan registreres gjennom en meldingsordning i stedet for dagens prosedyrer med søknader og vedtak fra fiskerimyndighetene.

Det blir påpekt at det for enkelte typetilfeller ligger til rette for slike ordninger, mens det i andre tilfeller fortsatt er behov for å behandle sakene på grunnlag av søknader og fatte konkrete vedtak om tillatelse til eierendringer. Det foreslås derfor en videreføring av lovens hovedregel om at eierendringer ikke kan gjennomføres før myndighetene har gitt samtykke, men at det i tillegg blir gitt hjemmel for å innføre meldingsordninger gjennom forskrifter.

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

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

Forslagene i kapittel 3 om arv og generasjonsskifte mv, i kapittel 4 om meldingsordning ved eierendringer i foretak som eier fiskefartøy og i kapittel 5 om nye sanksjonsregler bygger på forslag fra Eierskapsutvalget. Dette utvalget er kort omtalt nedenfor i kapittel 2.

I kapittel 6 blir det foreslått noen ytterligere endringer i deltakerloven og i saltvannsfiskeoven, av teknisk karakter. Merknader til de enkelte lovendringforslagene er inntatt i kapittel 7, mens økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene er omtalt i kapittel 8.

2 Eierskapsutvalgets innstilling

Eierskapsutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon den 8. juni 2001, for å utrede ulike spørsmål vedrørende eierskap til fiskefartøy, og herunder foreta en vurdering av dagens rammevilkår og fremme forslag til endringer av regelverk og praksis. Utvalget var sammensatt av representanter fra Fiskeridepartementet, Fiskeridirektoratet, Landsdelsutvalget for Nord-Norge, fiskerinæringen, (daværende) SND og fra Finansnæringens Hovedorganisasjon.

Utvalget avga sin innstilling den 21. juni 2002, jf. NOU 2002:13 Eierskap til fiskefartøy. Innstillingen

inneholder en gjennomgang av den faktiske situasjonen blant annet med hensyn til organisering av eierskap til og finansiering av fiskefartøy, i tillegg til at utvalget har drøftet ulike problemstillinger i henhold til sitt mandat.

Utgangspunktet for departementets forslag i kapitlene 3, 4 og 5 nedenfor er således forslag fra Eierskapsutvalget. Utvalgets synspunkter er referert som grunnlag for høringene i det enkelte kapitlet.

3 Arv, generasjonsskifte og uskiftet bo – deltakerloven

§ 7 annet ledd

3.1 Gjeldende rett

Deltakerloven – lov av 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst – fastsetter i § 4 at et fartøy ikke kan nyttes til ervervsmessig fiske uten at det er gitt ervervstillatelse.

Tillatelsen kan gis til fysisk eller juridisk person, og et hovedkrav for å kunne få tillatelse er at vedkommende har drevet ervervsmessig fiske eller fangst på eller med norsk fartøy i minst tre av de siste fem årene, jf. § 6 første ledd. Dette omtales gjerne som aktivitetskravet. For selskap eller sammenslutning gjelder at ervervstillatelse bare kan gis dersom personer som oppfyller aktivitetskravet, innehar mer enn 50% av eierinteressene og faktisk har tilsvarende kontroll over virksomheten, jf. § 6 annet ledd. Det kan gis dispensasjon fra aktivitetskravet når næringsmessige og regionale hensyn tilsier det, jf. § 6 tredje ledd. Ved forskrift er det gjort unntak fra aktivitetskravet for fartøy under 50 fot. Det følgende gjelder altså for tiden fartøy over 50 fot.

Aktivitetskravet innebærer ikke et krav om å være ført i det såkalte fiskermanntallet. Aktivitetskravet innebærer heller ikke at man må drive fiske om bord på fartøyet i samsvar med det tradisjonelle meningsinnholdet i uttrykket «å drive fiske». Lovens formulering – «på eller med norsk fartøy» – er ment å åpne for at det kan gis ervervstillatelse til den såkalte «administrerende reder». Dette er omtalt på side 44 annen spalte i proposisjonen til loven, Ot. prp. nr. 67 (1997–98), hvor det presiseres at formuleringen innebærer at det ikke stilles krav om at vedkommende fysisk er til stede om bord i fartøyet. Avgjørelsen av om en søker kan bli regnet som administrerende reder vil bli tatt etter en skjønnsmessig vurdering av omstendighetene i det enkelte tilfelle, hvor det legges vekt på den enkelte eiers nærhet til driften av fartøyet og utøvelsen av fiske. I samsvar med proposisjonen er det et krav at redrens hovedaktivitet er drift av fiskebåtrederi.

Når et fartøy overtas ved arv gir lovens § 7 annet ledd hjemmel for å gi en tidsbegrenset ervervstillatelse inntil aktivitetskravet i § 6 første ledd er oppfylt, dersom arvemottakeren ikke oppfyller kravet. Dette gjelder arving etter loven, og kommer således ikke for eksempel en testamentsarving til gode. Bestemmelsen har i dag følgende ordlyd:

«Når et fartøy overtas ved arv, skal den nye eieren gis tidsbegrenset ervervstillatelse inntil aktivitetskravet i § 6 første ledd er oppfylt.»

En slik tidsbegrenset ervervstillatelse vil bli gitt med en varighet på maksimalt fem år, og vil bli erstattet av en ordinær tillatelse når aktivitetskravet er oppfylt. Loven gir derimot ikke hjemmel for å forlenge den midlertidige tillatelsen etter § 7 annet ledd, dersom vedkommende ikke oppfyller kravet om å ha drevet ervervsmessige fiske eller fangst på eller med norsk fartøy ved utløpet av de fem årene.

Bestemmelsen i § 7 annet ledd er en såkalt «skal»-bestemmelse. Det innebærer at den nye eieren har krav på en slik tidsbegrenset tillatelse.

Generasjonsskifte, det vil si situasjoner der fisker ønsker å overføre fartøy til sine barn eller andre arvinger i sin levetid, er derimot ikke lovregulert. Det er heller ikke situasjonen for gjenlevende ektefelle som sitter i uskiftet bo. Det regjeringsoppnevnte Eierskapsutvalget ble derfor bedt om å se nærmere på disse tilfellene og eventuelt fremme forslag om nye regler.

Generasjonsskifte og arv i fiskebåtrederi reiser en del generelle problemstillinger knyttet til arve-regler, reglene om arveavgift og selskapsorganisering. Det reiser også mer spesielle problemstillinger knyttet til fiskerilovgivningen og deltakerlovens bestemmelser om at fiskefartøy skal være eid av aktive fiskere, det vil si personer som enten driver fiske på havet eller har drift av fiskefartøy som sin hovedvirksomhet. Det vises til gjennomgangen av det såkalte aktivitetskravet innledningsvis.

I praksis griper disse problemstillingene inn i hverandre, fordi hoveddelen av arven ofte vil være verdier knyttet til fartøyet og til adgangen til å drive fiske med fartøyet. I enkelte tilfeller kan dette dreie seg om betydelige verdier. Omsetningsverdien av et større havfiskefartøy for fortsatt drift innenfor for eksempel det konsesjonsbelagte ringnotfisket, kan i mange tilfeller komme opp i langt over 100 millioner kroner. Selv om dette ikke er representativt for gjennomsnittet i norsk fiskeflåte, vil det være et stort antall fartøy som kan omsettes for fortsatt drift for flerfoldige ti-talls millioner kroner.

3.2 Eierskapsutvalgets behandling av deltakerloven § 7

Eierskapsutvalget skriver følgende i NOU 2002:13:

«Fiskerorganisasjonene har de siste årene vært opptatt av problemstillingene rundt arv og generasjonsskifte. Det er særlig spørsmål vedrørende likebehandling av arvinger og utfordringer knyttet til de relativt store verdiene som fartøyer med konsesjon utgjør.

Det har de siste årene innenfor enkelte fiskerier vært en betydelig prisøkning for fiskefartøyer. Dette har særlig sammenheng med økt lønnsomhet innen ulike fiskerier, noe som har ført til betydelig verdiøkning for konsesjonene. Dette har igjen vært en følge av at strukturtilpasningene i næringen, bl.a. ordning med enhetskvoter i ringnotsektoren, har vært vellykket.

Den sterke økning av konsesjonsverdien vil kunne skape særlige vansker ved arv og generasjonsskifte. Den aktive fiskeren vil kunne ha finansielle problemer med å få utløst sine medarvinger. Det er klart at dette kan være et betydelig problem. En ser det likevel slik at en ikke kan sette arvinger i en særklasse, når det gjelder kravet om å være aktiv fisker. Dersom en skulle se bort fra aktivitetskravet i arvesituasjoner, ville det føre til en vesentlig uthuling av prinsippet om fiskereid flåte. Deltakerloven gir i praksis en tilpasningsperiode på 5 år for aktivitetskravet for arvinger. I denne perioden må de(n) aktive fiskeren(e) blant arvingene ha fått etablert et finansieringsopplegg, slik at vedkommende kan overta mer enn 50 % av aksjene. Det er klart at det ville være ønskelig at ordninger ikke favoriserer noen arvinger økonomisk fremfor andre. Dersom en skal opprettholde målsettingen om en mest mulig fiskereid flåte, kan det imidlertid være vanskelig å unngå dette helt.

Særlig urimelig ville det virke, dersom den aktive fiskeren kort tid etter arvefallet skulle selge fiskefartøyet med en betydelig gevinst i forhold til den taksten det var overtatt for. Men her må arvingene seg i mellom eventuelt kunne inngå avtaler i forbindelse med overtakelsen av fartøyet. Dette er privatrettslige forhold som ikke reguleres av fiskerilovgivningen.

.....
Fiskeridepartementet har ved brev av 13. april 2000 til Fiskeridirektoratet, gått inn for at en som sitter i uskiftet bo skal gis dispensasjon i enkelttilfelle, i henhold til deltakerlovens § 6 tredje ledd (I følge denne bestemmelsen kan departementet dispensere «. . i særlige tilfelle, når næringsmessige og regionale hensyn tilsier det»). Slike dispensasjoner har vært gitt for den perioden som gjenlevende velger å sitte i uskiftet bo. Tidsbegrensningen for arvinger på 5 år

for å tilfredsstille kravet som aktiv fisker, har altså etter dette ikke vært pålagt.

Utvalget mener at den hjemmelen som Fiskeridepartementet har anvendt for å dispensere for gjenlevende ektefelle i uskiftet bo, kan gjøres bedre. Utvalget mener videre at den samme tidsrammen på 5 år som gjelder for andre arvinger, også bør få anvendelse her.

Etter utvalgets oppfatning bør gjenlevende ektefelle i uskiftet bo på alle måter behandles tilsvarende som arvinger forøvrig. Utvalget går inn for at dette presiseres i deltakerloven, jf. forslag om lovendring i kapittel 18 .

.....

Generasjonsskifte til fordel for arvinger etter loven foreslås likestilt med behandlingen av arvinger. Dette presiseres i loven. Det vises til forslag til endring av deltakerloven i kapittel 18.»

På denne bakgrunn foreslo Eierskapsutvalget følgende formulering av deltakerloven § 7 annet og tredje ledd:

«Når et fartøy overtas ved arv skal den nye eieren gis tidsbegrenset ervervstillatelse inntil aktivitetskravet i § 6 første ledd er oppfylt. Tilsvarende gjelder for gjenlevende ektefelle i uskiftet bo, jfr lov om arv av 3.3.1972 nr. 5, kapittel III, og ved overføring av fartøyet som ledd i generasjonsskifte til fordel for personer med arverett etter arvelovens kapittel I.

Kongen kan ved forskrift gi nærmere bestemmelser om tildeling av ervervstillatelse ved erverv av fartøy ved arv m.v. og generasjonsskifte som nevnt i foregående ledd, tvangssalg og konkurs, og om fremgangsmåten ved tvangssalg av fiskefartøy der det er en ervervstillatelse knyttet til fartøyet.»

3.3 Fiskeridepartementets høringsnotat

Fiskeridepartementet sendte den 16. juli 2003 Eierskapsutvalgets forslag på høring, med høringsfrist 30. september 2003. I høringsnotatet uttalte departementet følgende:

«*Arvesituasjonen*

Arvelovens utgangspunkt er likedeling mellom livsarvingene til avdøde. Når det er flere livsarvinger, og ikke alle disse er aktive fiskere eller går inn i posisjoner hvor de kan forventes å oppfylle kravet om å ha drevet aktivt fiske i minst tre av de siste fem årene ved utløpet av en midlertidig ervervstillatelse i medhold av deltakerloven § 7 annet ledd, kan det oppstå betydelige vanskeligheter med samtidig å gjennomføre en

likedeling av verdiene og å oppfylle deltakerlovens krav til eiere av fiskefartøy.

Eierskapsutvalget har pekt på at dette vil kunne føre til at den aktive fiskeren får finansielle problemer med å løse ut sine medarvinger. Problemene knyttet til å løse ut medarvinger vil bli forsterket i de tilfellene hvor boet først også skal skiftes med en gjenlevende ektefelle. Utvalget mener likevel ikke at man bør sette arvinger i en særklasse i forhold til kravet om at majoritetseieren/-eierne i et fiskefartøy skal være aktive fiskere, og peker på at det vil føre til «en vesentlig uthuling av prinsippet om en fiskereide flåte» dersom man skulle se bort fra aktivitetskravet i arvesituasjoner.

Departementet legger til grunn at hovedregelen om at fiskeflåten skal være eid av aktive fiskere, skal stå fast. I praksis betyr dette at majoritetseierskapet skal ligge til aktive fiskere.

Departementet har vurdert om det likevel er mulig å gjøre unntak for de tilfellene hvor et fartøy blir overtatt av arvinger. I likhet med Eierskapsutvalget anser departementet det for uaktuelt å sette arvinger i en permanent særklasse i forhold til den som får eiendomsrett til et fartøy på andre måter. Som utvalget peker på, vil dette over tid føre til en uthuling av prinsippet om at fiskeflåten skal være eid av aktive fiskere.

En mulighet kan imidlertid være at det blir fastsatt regler som gir adgang til lavere eierandel i en viss tidsperiode. Kravet kunne for eksempel settes til 1/3, og tidsperioden kunne settes til 5 år tilsvarende som den midlertidige tillatelsen som i dag skal gis.

Fordelen med en slik løsning er at den aktive fiskeren får mulighet til å løse ut medarvingene over tid, ved bruk av midler opptjent fra driften av fartøyet. Den eller de aktive fiskerne unngår således å måtte lånefinansiere utløsningen av medarvingene. Samtidig vil medarvingene ha tilfredsstillende sikkerhet for sin andel av arven gjennom sitt eierskap i fartøyet eller selskap som eier fartøyet.

For å unngå den ovenfor omtalte risiko for over tid å uthule prinsippet om at fiskefartøy skal være eid av aktive fiskere, vil det måtte være et ufravikelig krav at eierandelen er øket til mer enn 50% ved utløpet av tidsperioden, for at en slik midlertidig ervervstillatelse skulle kunne erstattes av en ordinær tillatelse. Dersom dette kravet ikke oppfylles, vil fartøyet eller andeler i fartøyet/det selskap som eier fartøyet, måtte selges til personer som oppfyller aktivitetskravet.

Departementet kan ikke se noen umiddelbare innvendinger mot en slik ordning, og vil derfor be om høringsinstansenes synspunkt på dette forslaget.

Generasjonsskifte

Som tidligere nevnt har deltakerloven ingen særskilt regulering av generasjonsskifte, men i praksis har reglene om tidsbegrenset ervervstillatelse i § 7 annet ledd blitt anvendt tilsvarende i generasjonsskiftetilfellene.

Eierskapsutvalget har foreslått at generasjonsskifte til fordel for arvinger etter loven skal likestilles med behandlingen av den egentlige arvesituasjonen. Det fremgår at utvalget sikter til arvelovens regler om arv på grunnlag av slektskap, jf. arveloven av 3. mars 1972 nr. 5 kapittel I. Den personkretsen som her defineres som arvinger etter loven er

- livsarvingene, dvs vedkommendes barn, eller deres livsarvinger igjen
- egne foreldre, eller foreldrenes øvrige livsarvinger
- egne besteforeldre, eller besteforeldrenes øvrige livsarvinger, men begrenset nedover til besteforeldrenes øvrige barnebarn, dvs samme generasjon som arvelateren.

Når det er tale om generasjonsskifte, er det naturlig å oppfatte dette som overføring av eierskap til yngre generasjoner. Personkretsen blir således egne barn eller deres livsarvinger, eller egne nevøer/nieser eller deres livsarvinger.

Det fremgår ikke tydelig av Eierskapsutvalgets forslag til ny lovtekst om man sikter til personer som på det aktuelle tidspunktet har arverett eller om man også sikter til de øvrige som kan få arverett etter reglene i arveloven kapittel I. Departementet anser at de beste grunner taler for at slike regler bør omfatte de som kan få arverett. Det bør for eksempel ikke være noe i veien for at reglene kommer til anvendelse ved overføring til et eget barn og en nevø, selv om nevøen i det aktuelle tilfellet ikke ville fått arv etter arveloven kapittel I.

For øvrig har departementet ingen merknader til Eierskapsutvalgets forslag, og ber om høringsinstansenes uttalelser til dette.

Ektefelle i uskiftet bo

Loven har heller ikke særskilte regler for behandlingen av søknader om ervervstillatelse fra den som overtar et fiskefartøy som følge av at man blir sittende i uskiftet bo, jf. arveloven kapittel III.

Eierskapsutvalget har foreslått at disse tilfellene heretter skal behandles tilsvarende som arvetilfellene, det vil si at det blir gitt en tidsbegrenset ervervstillatelse. Konsekvensen av dette er at den gjenlevende ektefellen i løpet av de fem årene som denne tillatelsen gis for, må drive fartøyet selv på en slik måte at vedkommende deretter oppfyller kravene for å få en ordinær ervervstillatelse. I motsatt fall må fartøyet selges til noen som oppfyller kravene, eller uskifte-

boet må skiftes og fartøyet overføres som del av arven.

Fiskeridepartementet har tidligere gitt en særskilt instruks av 13. april 2000 om behandlingen av disse sakene.

Her ble det vurdert om man skulle anvende reglene i deltakerloven § 7 annet ledd analogisk, eller om man skulle gi en dispensasjon etter § 6 tredje ledd til fordel for ektefellen så lenge vedkommende sitter i uskiftet bo. Departementet anså det som riktig å gi dispensasjon i stedet for en tidsbegrenset tillatelse som etter reglene i § 7 annet ledd, under henvisning til formålet bak reglene om uskifte – å la gjenlevende ektefelle kunne velge å bli sittende med aktiva og passiva på samme måte som tidligere, ofte over en lengre periode.

Som begrunnelse for å foreslå den motsatte løsningen, viser Eierskapsutvalget kun til at «gjenlevende ektefelle i uskiftet bo på alle måter (bør) behandles tilsvarende som arvinger for øvrig».

Departementet ser det slik at prinsippet om at fiskefartøy skal være eid av aktive fiskere, her står mot de hensyn som ligger til grunn for reglene om adgang til å sitte i uskiftet bo. Det er vanskelig å veie disse hensynene mot hverandre.

Dersom man utelukkende ser saken ut fra en fiskeripolitisk synsvinkel, kan det argumenteres for den løsningen Eierskapsutvalget foreslår. Hensynet til et enklest mulig regelverk, med få spesialordninger, taler også for at reglene for arvesituasjonen, generasjonsskifte og de reglene som kommer til anvendelse i forhold til gjenlevende ektefelle i uskiftet bo er like. På den annen side er fiskeri også en ordinær næringsvirksomhet, og bør som sådan kanskje tilpasses de ordinære reglene om uskifte for å bidra til oppfyllelse av de hensyn som ligger til grunn for disse reglene.

Departementet ber om høringsinstansenes uttalelse om hvilken løsning man her bør velge.»

3.4 Høringsuttalelser

Fiskeridepartementets høringsnotat ble sendt til følgende institusjoner og organisasjoner:

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Justisdepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Nærings- og handelsdepartementet
- Sametinget
- Fylkeskommunene
- Fiskeridirektoratet
- Norges Fiskarlag

- Norges Fiskarkvinnelag
- Norges Kystfiskarlag
- Sør-Norges Trålerlag
- Norsk Sjømannsforbund
- Norsk Sjøoffisersforbund
- Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening.

Følgende har hatt kommentarer til forslaget:

Justisdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Sametinget, Møre og Romsdal fylkeskommunen, Troms fylkeskommune, Fiskeridirektoratet, Fiskebåtrederne Forbund, Nordland Fylkes Fiskarlag, Norges Fiskarkvinnelag, Norges Kystfiskarlag og Sør-Norges Trålerlag.

Justisdepartementet skriver følgende i forhold til generasjonsskifte:

«Justisdepartementet vil peke på at det kan ha visse uheldige sider ved seg å likestille en arving i et generasjonsskifte med andre slektninger som ikke er i posisjon til faktisk å ta arv. For den som er i posisjon til å ta arv kan generasjonsskiftet for eksempel få praktiske konsekvenser for regler om forskudd på arv og regler om plikt del. Dette vil ikke bli tilfelle for øvrige slektninger. Vi ber om at dette moment blir tatt med i Fiskeridepartementets overveielser.

Et generasjonsskifte som innebærer overføring av midler til noen som ikke er arving, har ikke nødvendigvis noen side til arvereglene. Forutsatt at overføringen har praktiske konsekvenser for den tidligere eier, kan den skje uten opprettelse av testament. Dersom man ønsker å lempe på kravene til ervervstillatelse ved overføring til andre enn aktuelle arvinger, bør det overveies om det bør skje uten å gjøre bruk av henvisninger til arvelovens regler.»

Justisdepartementet uttalte videre om uskifte blant annet følgende:

«Uten regulering ville derfor en ervervstillatelse normalt falle bort ved den berettigedes død. Justisdepartementet legger på bakgrunn av høringsnotatet til grunn at det på dette området er gode grunner for å legge til rette for at arvingene kan overta både fartøy og ervervstillatelse, og at dette gjøres via tidsbegrensede unntaksregler i § 7. Det legges videre til grunn at det gjennom senere år har blitt ansett som viktig å styrke gjenlevendes stilling.

Det synes på bakgrunn av dette ikke urimelig at gjenlevende ektefelle som sitter i uskifte blir likestilt med de øvrige arvingene slik at gjenlevende enten kan oppfylle kravene til ervervstillatelse etter en viss tid eller gis mulighet til å selge eller overføre fartøyet mens det fortsatt er i full drift. Det som eventuelt taler for et mer permanent unntak for gjenlevende i uskifte

te, er at gjenlevende sannsynligvis sjelden vil kunne oppfylle kravene til ervervstillatelser og derved tvinges til å overføre eller overdra fartøyet før utløpet av dispensasjonsperioden for å ikke tape verdier. På den annen side vil det da være sannsynlig at den uskifteberettigedes interesser i fartøyet i stor grad er økonomiske. Det antas at overdragelse eller overføring av fartøyet med oppgjør til den uskifteberettigede, vil kunne være en akseptabel løsning for den som sitter i uskifte.»

Nærings- og handelsdepartementet antar at forslagene i høringsnotatet vil innebære en forenkling, men stiller spørsmål ved om kravet på minst 50 % eierandel etter overgangsperioden på 5 år er nødvendig for å sikre en positiv utvikling i fiskerinæringen.

Fiskeridirektoratet har oppsummert sin høringsuttalelse med følgende:

«Fiskeridirektoratet er positiv til at det nå er foreslått fastsatt bestemmelser i deltakerloven også for generasjonsskifte og for gjenlevende ektefelle. Fiskeridirektoratet vil imidlertid foreslå at gjenlevende ektefelle også blir omfattet av arvebestemmelsen samt at det for gjenlevende ektefelle gis en permanent tillatelse så lenge vedkommende sitter i uskifte, subsidiært at det gis adgang til å forlenge den tidsbegrensede tillatelsen så lenge vedkommende sitter i uskifte. Videre foreslås det at det i særlige tilfelle gis mulighet for å forlenge den midlertidige tillatelsen ved arv dersom arvingene fortsatt er umyndige eller fortsatt er under fiskerimessig utdanning. Fiskeridirektoratet foreslår videre at det ikke etableres egne regler for generasjonsskifte før arvelater er død, subsidiært at det settes særskilte vilkår for når slike søknader skal kunne innvilges dersom det vedtas en slik ordning.»

Fiskeridirektoratet går inn for at arv begrenses til arv etter arvelovens kapittel I (arv på grunnlag av slektskap) og kapittel II (arv på grunnlag av ekte-skap), det vil si at arv på grunnlag av testament ikke anses som arv etter deltakerlovens bestemmelser, med mindre de begunstigede faller inn under arvelovens kapittel I og II.

Fiskebåtredernes Forbund mener «at det ikke bør stilles krav til en bestemt prosent av arvingene som må gå inn i posisjoner som vil tilfredsstillere kravene til aktivitet i den midlertidige perioden på 5 år. (...) Det må være tilstrekkelig at en av arvingene går inn i en slik posisjon og at vedkommende i utgangspunktet gis en frist på 5 år på å bringe eierskapet i tråd med kravet om at minst 50 % av eierne av fartøyet skal være aktive fiskere. Fiskebåtredernes Forbund mener samtidig at det bør være anledning til å forlenge den tidsbegrensede ervervstillatelsen utover 5 år i bestemte situasjoner, og vil foreslå at det tas inn en adgang til å dispensere i forskriften.»

Når det gjelder generasjonsskifte, støtter Fiskebåtredernes Forbund Eierskapsutvalgets forslag, herunder presiseringen fra departementet om at disse reglene også bør omfatte de som kan få arverett. Forbundet uttaler videre «at gjenlevende ektefelle bør gis dispensasjon så lenge vedkommende sitter i uskiftet bo, uten å måtte forholde seg til en tidsbegrenset ervervstillatelse.»

Nordland Fylkes Fiskarlag mener vedrørende arv at «en bør gå på Eierskapsutvalgets forslag om å kunne gi tidsbegrenset dispensasjon fra aktivitetskravet i inntil 5 år» og «at det samme bør være tilfelle for ektefelle som sitter i uskiftet bo». Fylkesfiskarlaget er videre enig i at det ved generasjonsskifte bør kunne innvilges dispensasjon også til personer som kan få arverett.

Norges Fiskarkvinnelag er enig «i at det ved arv gis adgang til lavere eierandel i en viss periode» og «at reglene om generasjonsskifte også bør omfatte personer som kan få arverett. Gjenlevende ektefelle skal kunne velge å bli sittende i uskifta bo uavhengig av tilknytning til næringsvirksomhet, og uten å måtte forholde seg til en tidsbegrenset ervervstillatelse.»

Norges Kystfiskarlag skriver at «Stortinget har tidligere uttalt at fiskeressursene tilhører det norske folk i fellesskap og at ingen derfor kan gis eksklusiv rett til disse. Avdøde fisker kan derfor ikke sies å ha den nødvendige faktisk og rettslig råderett for at retten til ervervsmessig fiske senere skal kunne gå i arv. Etter vårt syn kan det derfor ikke være tvil om at retten til å drive ervervsmessig fiske som sådan isolert sett ikke kan overføres til andre via arv.» Kystfiskarlaget ber prinsipielt departementet «om å stoppe den videre behandlingen av lovfor-slaget» og anmoder departementet «om å foreta en mer grundig gjennomgang av arverettslige spørsmålsstillinger før en ny ordlyd i § 7 fremmes».

Subsidiært støttes forslaget om at «de som kan få arv gjøres berettiget etter deltakerlovens system, og at midlertidig ervervstillatelse for gjenlevende ektefelle i en femårsperiode gjøres ubetinget. Hva gjelder generasjonsskiftetilfellene så bør regelen i utgangspunktet være den samme mht tidsbegrensning, men med skjønnsadgang. Hva gjelder arvekretsen så bør regelen også omfatte testamentsarvinger», for å ivareta hensynet til en gjenlevende samboer. Kystfiskarlaget støtter ikke forslaget om en minimums eierandel på 1/3 inntil den midlertidige tillatelsen løper ut.

Møre og Romsdal fylkeskommune støtter forslaget om lik regulering av arv og generasjonsskifte,

men ikke kravet om at 1/3 av aksjene skal være eiet av aktive fiskere i den tidsbegrensede perioden. Fylkeskommunen mener videre at reglene om uskiftet bo ikke bør endres.

Troms fylkeskommune er positive til likebehandling av arv av fiskefartøy, generasjonsskifte i fiskebåtrederi og for gjenlevende ektefelle i uskiftet bo.

Sametinget skriver at «ved arveoppgjør bør det... gjennomføres overgangsordninger som gjør det mulig for arvelige rettighetshavere å opparbeide rettigheter i fiske...», men ikke ut over 3 år. Sametinget mener at særregler ved generasjonsskifte bare skal omfatte de som har arverett etter arvelovens kapittel I, samt at den som blir sittende i uskiftet bo må kunne videreføre virksomheten så lenge personen ønsker det.

Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening støtter Fiskeridepartementets forslag.

3.5 Fiskeridepartementets vurdering

3.5.1 Arv

3.5.1.1 Innledning

Norges Kystfiskarlag har som eneste høringsinstans foreslått å stoppe lovforslaget, under henvisning til at retten til ervervsmessig fiske etter lagets mening ikke kan gå i arv.

Fiskeridepartementet vil vise til at deltakerloven § 7 annet ledd allerede gir en særskilt unntaksregel i deltakerloven for arvesituasjon. Denne unntaksregelen innebærer ikke mer enn at en arving får en mulighet til å overta et fiskefartøy, selv om vedkommende ikke har opparbeidet tilstrekkelig aktivitetstid som fisker til å oppfylle lovens ordinære aktivitetskrav. Vilkåret for å beholde fiskefartøyet ut over tidsperioden for den midlertidige tillatelsen, er imidlertid – og vil etter forslaget fortsatt være – at vedkommende opparbeider seg et selvstendig grunnlag for å oppfylle det ordinære aktivitetskravet.

Lovforslaget innebærer således ikke at man innfører noe prinsipielt nytt, men har kun som siktemål å forbedre dagens bestemmelse, basert på de praktiske erfaringene man har gjort seg ved praktiseringen av loven. Departementet ser derfor ingen grunn til å stanse lovforslaget.

3.5.1.2 Forslaget om at minst 1/3 av arvingene må gå inn i funksjoner hvor de vil opptjene aktivitetstid

Eierskapsutvalget påpekte at man ved å sette arvinger i en permanent særklasse i forhold til aktivitets-

kravet, over tid ville uthule prinsippet om at fiskeflåten skal være eid av aktive fiskere. Departementet sa seg i høringsnotatet enig i dette, men skisserte en mulighet for å fastsette regler som gir adgang til lavere eierandel i en viss tidsperiode. Hensikten med dette var å bygge opp under prinsippet om en fiskereid fiskeflåte, samtidig som det kunne bli enklere å ivareta samtlige arvingers økonomiske interesser.

Flere høringsinstanser har uttalt seg mot dette forslaget.

Slik lovteksten er utformet i dag og etter Eierkapsutvalgets forslag, settes det ikke krav om at noen av arvingene må gå inn i funksjoner – om bord på fartøyet eller på land – hvor de vil tjene opp aktivitetstid. Dette gir fleksibilitet for arvingene, som får en viss tid til å vurdere situasjonen før det må tas en beslutning med hensyn til hva man skal gjøre med fartøyet i fremtiden og hvem som skal overta driften av dette, i motsetning til departementets høringsforslag hvor arvinger som representerer 1/3 av det nye eierskapet umiddelbart måtte gå inn i slike funksjoner. På den annen side innebærer det en større mulighet for at aktivitetskravet ikke vil være oppfylt ved utløpet av den midlertidige tillatelsen. Konsekvensen av det er at fartøyet må avhendes til noen som oppfyller aktivitetskravet.

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

3.5.1.3 Personkretsen

Ved bruken av uttrykket «arv» i deltakerloven § 7 annet ledd har man tilsiktet en begrensning av personkretsen, til de som får arv etter arvelovens kapittel I og II (arv på bakgrunn av slektskap og ekte-skap). Arv etter testament har således blitt holdt utenfor, med mindre de begunstigede også faller inn under arvelovens kapittel I og II. En høringsinstans har fremholdt at det vil være uheldig å utelate testamentsarvinger, spesielt av hensyn til avdødes samboer som verken arver eller kan sitte i uskifte.

Samboere har ingen legalarverett etter hverandre. Skal gjenlevende samboer sikres, må det gjøres ved å skrive et gyldig testament til fordel for vedkommende. Avdødes livsarvinger har etter loven som hovedregel krav på 2/3-parter av den nettoformuen avdøde etterlater seg, jf. arveloven § 29, men begrenset til 1.000.000 kr. til hvert av barna el-

ler til hvert barns arvelinje (likevel slik at en fjerne livsarving har krav på minst 200.000 kr.). Hvis avdøde har barn eller andre livsarvinger, kan testator således kun testamentere bort inntil 1/3 av det vedkommende etterlater seg til gjenlevende samboer, hvis ikke disse begrensningene slår inn.

Hovedprinsippet i deltakerloven er at drift av fiskefartøy skal forbeholdes den aktive fisker. Deltakerloven § 7 annet ledd om arv representerer et unntak fra denne regelen for å sikre at igangværende næringsvirksomhet kan drives videre av arvinger, selv om disse på arvetidspunktet ikke oppfyller aktivitetskravet. Arvinger er således satt i en særstilling etter § 7, og det som diskuteres her er således omfanget av den personkretsen som skal settes i en slik særstilling.

Dersom personkretsen utvides til å omfatte testamentsarvinger, vil det gi en mulighet for ytterligere uthuling av aktivitetskravet. På den annen side er samboerinstuttet i det norske samfunn fullt ut akseptert som samlivsform. Man må kunne ta utgangspunkt i at samboere, på samme måte som gifte par, har bygget opp verdier i tilknytning til fiske i fellesskap. Departementet ser derfor at det kan oppfattes som urimelig at avdødes samboer ikke gjennom et testament skal kunne stilles i samme posisjon i forhold til deltakerlovens bestemmelser som en ektefelle.

Et alternativ kunne være å regulere dette slik at fiskefartøy kan arves av samboer, dersom dette gjøre i testaments form, men at andre testamentsarvinger holdes utenfor dersom disse ikke faller inn under kapittel I og II i arveloven. Spørsmålet om hvilke krav som skal settes til samboerforholdet vil imidlertid være problematisk.

Lovverket gir i dag ikke en felles og gjennomgående samboerdefinisjon. Samboerdefinisjonene i ulike regler varierer, og er tilpasset hensynene på de ulike rettsområder. Samboeres rettslige status, blant annet i forhold til arv og mulighet for gjenlevende til å sitte i uskifte, er imidlertid nå drøftet i den nylig fremlagte Stortingsmelding nr. 29 (2002–2003) « Om familien – forpliktende samliv og foreldreskap». Justisdepartementet vil legge frem en odelstingsproposisjon om endringer i arveloven basert på forslagene i Stortingsmeldingen.

På denne bakgrunn ser departementet ikke grunn til å etablere en egen definisjon av samboere i relasjon til arv av fiskefartøy. Dersom det på grunnlag av dette generelle arbeidet blir gjort endringer i arveloven som likestiller ekteskap og samboerskap i forhold til arv, vil dette med den foreslåtte formuleringen av deltakerloven § 7 annet ledd komme til anvendelse også i forhold til arv av fiskefartøy.

Registrerte partnere får arverett etter hverandre på lik linje med ektefeller, jf. lov av 30. april 1993 nr. 40 om registrert partnerskap § 3, hvor det er lovfestet at registrert partnerskap får samme rettsvirkninger som inngåelse av ekteskap, med de unntak som følger av partnerskapsloven § 4 (adopsjon). Registrert partnerskap må således omfattes av deltakerloven § 7 annet ledd, og danne grunnlag for at avdødes registrerte partner vil få en midlertidig ervervstillatelse på linje med avdødes ektefelle.

På denne bakgrunn er departementets forslag utformet slik at den personkretsen som skal tildeles midlertidig ervervstillatelse på grunnlag av arv, vil være de som får arv på grunnlag av slektskap, jf. arveloven kapittel I, den som får arv på grunnlag av ekteskap, jf. arveloven kapittel II, og registrerte partnere, jf. partnerskapsloven § 3.

3.5.1.4 Spørsmålet om forlengelse av den midlertidige tillatelsen

Enkelte høringsinstanser har foreslått at det bør gis adgang til å forlenge den midlertidige tillatelsen dersom aktivitetskravet ikke er oppfylt etter fem år.

Departementet ser at det kan oppstå situasjoner hvor dette kan fremstå som rimelig. Det må likevel påpekes at arveregelen er et unntak fra den alminnelige regelen om at ervervstillatelse bare kan gis personer som har drevet aktivt som fiskere på eller med norske fartøy i minst tre av de siste fem årene, og unntaket bør ikke utvides lenger enn høyst nødvendig. Når man ser reglene om arv, generasjonsskifte og gjenlevendes adgang til å drive et fartøy videre innenfor rammen av et uskiftet bo i sammenheng, anser departementet at det skal svært mye til for at en familie ikke kan kombinere disse reglene på en slik måte at fartøyet kan beholdes i familien.

Departementet vil derfor ikke foreslå en adgang til å forlenge en midlertidig ervervstillatelse ut over fem år.

3.5.2 Generasjonsskifte

Med generasjonsskifte siktes til det forhold at fartøyet eier overfører eierskapet til fartøyet til sine barn eller andre arvinger i sin levetid. Situasjonen skiller seg altså fra et ordinært salg, hvor det fortsatt skal vurderes om en kjøper oppfyller lovens alminnelige krav til den som skal eie fiskefartøy. Særregler for generasjonsskifte kan likevel komme til anvendelse selv om det betales et visst vederlag for fartøyet, for eksempel med sikte på videre utbetaling til andre arvinger som forskudd på arv, av hensyn til at overdrager ønsker å likebehandle sine arvinger. Det vil altså være slektskapsforholdet mel-

lom gammel og ny eier av fartøyet som avgjør om særregler for generasjonsskifte kommer til anvendelse eller ikke.

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

Formålet med en slik lovfesting av etablert praksis vil både være å synliggjøre regelen, og å gi den enkelte sikkerhet for at fremtidige søknader blir behandlet på samme måte. En lovfesting av praksis gir således et sikrere grunnlag for planlegging for fremtiden.

En høringsinstans har foreslått at det ikke blir gitt særregler om generasjonsskifte. Synspunktet er at det ikke er behov for unntak fra aktivitetskravet, fordi tidspunktet for generasjonsskifte kan styres. Den eller de som skal overta virksomheten, vil derfor som regel ha hatt mulighet for å opptjene aktivitetstid på forhånd.

Fiskeridepartementet er enig i at et generasjonsskifte som regel bør kunne gjennomføres uten særregler, men viser til at dette er tatt opp som et problem og at de andre høringsinstanser har støttet forslaget. Dertil nevnes at det kan oppstå situasjoner, for eksempel ved akutt sykdom eller uhell, hvor driften av et fartøy må overlates til barn som ikke har fått anledning til å opparbeide seg aktivitet som fisker. Det vil ikke være heldig at det formelle eierskapet og det reelle ansvaret for driften blir delt mellom ulike personer, idet loven bygger på at den som er tildelt ervervstillatelse selv skal ha kontroll over virksomheten, jf. for eksempel bestemmelsen i § 6 annet ledd om ervervstillatelse til selskap og bestemmelsen i § 4 annet ledd annet punktum om at andre enn den som innehar tillatelsen ikke uten egen tillatelse kan drive fiske med fartøyet. Det vises også til bestemmelsen i § 11 første ledd bokstav b om tilbakekall av en ervervstillatelse når fartøyeieren ikke lenger oppfylder aktivitetskravet.

Det legges ned en god del arbeid i forvaltningen for å sikre at det er samsvar mellom formelt og reelt eierskap til fiskefartøy, og det vil derfor ikke være heldig dersom loven ikke gir mulighet til å overføre det formelle eierskapet i slike tilfeller som nevnt ovenfor. Departementet vil derfor fastholde

at loven bør gi regler om generasjonsskifte, parallelt til reglene om den egentlige arvesituasjonen.

Når det gjelder spørsmålet om hvilken personkrets disse reglene bør gjelde for, støtter flertallet av høringsinstansene departementets foreslag om at reglene skal gjelde personer i yngre generasjoner som kan få arverett etter arvelovens kapittel I, og ikke bare dem som på tidspunktet for generasjonsskiftet faktisk ville hatt arverett dersom det var et ordinært arveoppgjør.

Dette innebærer at de som tilføres verdier i et generasjonsskifte kommer i ulik posisjon i forhold til reglene om arveavgift, slik Justisdepartementet påpeker i sin høringsuttalelse. Dette bør imidlertid ikke være tilstrekkelig grunn til å velge en snevrere personkrets enn den som fremstår som hensiktsmessig i den sammenhengen som her diskuteres. Det kan være mange forhold som spiller inn når man vurderer hvem i familien som bør overta familiebedriften, og innenfor rammen av den klart definerte personkretsen som fremgår av lovforslaget, bør familien selv stå friest mulig til å vurdere dette. Departementet finner det derfor tilstrekkelig her å påpeke at denne situasjonen i forhold til arveavgiftsberegningen vil kunne oppstå, og det vil måtte være opp til familien selv å vurdere betydningen av dette og hvordan man skal fordele nettoverdiene etter arveavgift.

På bakgrunn av den oppslutningen som foreslaget har fått fra høringsinstansene, vil departementet derfor opprettholde forslaget fra høringsnotatet.

Departementet har valgt å videreføre arveregelelen som en «skal-regel». Det innebærer at den arvemottaker som faller inn under deltakerloven § 7 annet ledd, har krav på en midlertidig tillatelse. Derimot bør regelen i generasjonsskiftetilfellene være en såkalt «kan-regel». Dette innebærer at forvaltningen har adgang til å gi en slik midlertidig tillatelse, men søker vil ikke ha krav på tillatelse.

Bakgrunnen for dette er at et formelt generasjonsskifte i en bedrift kan være motivert i en rekke ulike forhold, for eksempel skattemessige hensyn, uten at det er meningen at den yngre generasjon faktisk skal overta driften av fartøyet. For å ivareta hensynet til at fiskeflåten skal være eid av aktive fiskere, vil det som regel derfor ikke være aktuelt å gi en midlertidig tillatelse i generasjonsskiftetilfellene uten at det sannsynliggjøres at aktivitetskravet vil være oppfylt ved utløpet av den midlertidige tillatelsen. Dette kan sannsynliggjøres for eksempel ved en plan for hvilke funksjoner de som overtar, skal gå inn i i forhold til driften av fartøyet.

Forvaltningen må derfor ha mulighet til å avslå en søknad om midlertidig ervervstillatelse ved generasjonsskifte, dersom det ikke sannsynliggjøres

at de som overtar vil oppfylle aktivitetskravet ved utløpet av tillatelsen.

For ordens skyld nevnes her også at den som overtar fartøyet etter et generasjonsskifte, i mange tilfeller vil ha drevet som fisker og oppfyller aktivitetskravet. I slike tilfeller vil vedkommende selvstendig kunne få en ordinær ervervstillatelse.

3.5.3 Gjenlevende ektefelle i uskiftet bo

Regler for uskifte er gitt i arvelovens kapittel III. Uskifte innebærer at den gjenlevende ektefellen har rett til å overta felleseie uten å skifte med førstavedes arvinger, på de vilkår som følger av arveloven.

Gjenlevende ektefelle disponerer «i levande live som ein eigar over alt som høyrer til buet, med dei atterhald som særskilt er fastsette», jf. arveloven § 18, og kan som hovedregel sitte i uskiftet bo ut livet, inntil vedkommende ønsker å gifte seg på nytt, jf. arveloven § 23 eller inntil vedkommende selv ønsker å skifte boet, jf. arveloven § 24. Loven gir imidlertid arvinger etter førstavede rett til å kreve skifte i noen nærmere regulerte tilfeller.

Eierskapsutvalget har foreslått at uskiftetilfellene bør behandles tilsvarende som arvetilfellene, det vil si at det blir gitt en tidsbegrenset ervervstillatelse. I så fall vil den gjenlevende ektefellen i løpet av de fem årene som den midlertidige tillatelsen gis for, måtte drive fartøyet slik at vedkommende oppfyller kravene for å få en ordinær ervervstillatelse. I motsatt fall må fartøyet selges til noen som oppfyller kravene, eller uskifte-boet må skiftes og fartøyet overføres som del av arven.

Eierskapsutvalgets synspunkt er således at «gjenlevende ektefelle i uskiftet bo på alle måter (bør) behandles tilsvarende som arvinger for øvrig».

I høringsnotatet påpekte departementet at fiskeri også er en ordinær næringsvirksomhet, og som sådan kanskje bør tilpasses de ordinære reglene om uskifte for å bidra til oppfyllelse av de hensyn som ligger til grunn for disse reglene. Under henvisning til at disse hensynene på mange måter står i motstrid til de hensyn som ligger til grunn for prinsippet om at fiskefartøy skal være eid av aktive fiskere, påpekte departementet at det er vanskelig å avveie disse hensynene mot hverandre.

For begge alternativene vil ervervstillatelsen i utgangspunktet falle bort på skiftetidspunktet, uansett om oppløsning av uskifteboet skjer mens vedkommende lever eller som følge av hans eller hennes dødsfall. Dersom skiftet skjer mens vedkommende er i live, kan han eller hun for så vidt på dette tidspunktet ha opptjent aktivitet som fisker og

dermed få en ordinær ervervstillatelse. Dersom fartøyet på dette tidspunktet derimot går som arv til arvinger etter arvelovens kapittel I, kommer deltakerlovens regler om denne situasjonen til anvendelse dersom arvingene ikke oppfyller aktivitetskravet. Arvingene vil således kunne få en midlertidig ervervstillatelse når det skiftes.

Blant høringsinstansene er det et knapt flertall for at gjenlevende ektefelle gis en tidsbegrenset ervervstillatelse så lenge vedkommende sitter i uskifte.

Etter en helhetsvurdering er Fiskeridepartementet enig i at de beste grunner tilsier at det kan gis tidsbegrenset ervervstillatelse for gjenlevende ektefelle som sitter i uskiftet bo. I denne relasjon vil dermed fiskeri behandles som annen næringsvirksomhet.

Departementet har i denne forbindelse særlig lagt vekt på at uskifte ikke bare er aktuelt for eldre personer, men det kan også skje at fartøyeieren omkommer for eksempel i en arbeidsulykke i forholdsvis ung alder og med forholdsvis små barn. Det vil i slike situasjoner kunne fremstå som uheldig at fartøyet må selges etter utløpet av en tidsbegrenset ervervstillatelse, dersom barna ennå ikke er voksne og har kunnet etablere seg som fiskere dersom de ønsker å overta fartøyet.

Det kan argumenteres for at denne situasjonen kunne løses ved en adgang til å forlenge en midlertidig ervervstillatelse som var gitt barna som arvinger. For at barna skulle kunne nyte godt av en slik regel, ville imidlertid boet måtte skiftes. Fremfor å lage en ordning som krever skifte, anser departementet alt i alt at den løsningen som best legger til rette for å videreføre familiens næringsvirksomhet når fartøyeieren dør, er at gjenlevende ektefelle gis adgang til å få ervervstillatelse uten annen tidsbegrensning enn at tillatelsen er knyttet til at uskifteboet består.

3.5.4 Ytterligere vilkår for å delta i fiske

En ervervstillatelse er en nødvendig, men ikke alltid en tilstrekkelig betingelse for å nytte fartøyet i fiske. Noen fiskerier er underlagt konsesjonskrav i medhold av deltakerloven § 12, mens det i andre fiskerier er innført årlige adgangsbegrensninger i medhold av deltakerloven § 21. De reglene som er diskutert i det foregående, gjelder kun for tildeling av ervervstillatelse.

Det vil sjelden være problemer knyttet til konsesjonstildeling, dersom det først er gitt en ervervstillatelse i samsvar med lovens bestemmelser. I fiskerier hvor det er innført årlige adgangsbegrensninger, vil det derimot som regel ikke være mulig å

delta uten at arvingen eller ektefellen i uskiftet bo selv etablerer seg som fisker.

Årsaken er at det i disse fiskeriene stilles krav om at fartøyeieren må være innført på fiskermann-tallets blad B for å kunne delta, i tillegg til kravet om å ha ervervstillatelse for fartøyet. For å bli innført på blad B stilles det krav om en viss inntekt fra fiske, samt krav om at inntekt fra annen virksomhet ikke må overstige visse grenser. De enkelte forskriftene om adgang til å delta i ulike fiskerier har

egne bestemmelser om adgangen til å delta ved fartøyeiers dødsfall, som gir arvingene adgang til fortsatt deltakelse dersom de øvrige vilkår er oppfylt.

Reglene for hvem som kan føres på fiskermann-tallets blad B, krever imidlertid ikke aktivitet som fisker i fortiden. Disse reglene kan man således tilpasse seg etter dødsfallet, i motsetning til reglene for ervervstillatelse som krever at man har drevet fiske eller fangst på eller med norsk fartøy i minst tre av de foregående fem årene.

4 Regler om godkjenning av eierendringer i selskap som eier fiskefartøy – deltakerloven § 9

4.1 Gjeldende rett

Deltakerloven – lov av 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst – fastsetter i § 4 at et fartøy ikke kan nyttes til ervervsmessig fiske uten at det er gitt ervervstillatelse.

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

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

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

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

4.2 Eierskapsutvalgets behandling av § 9

Eierskapsutvalget skriver følgende i NOU 2002:13:

«Eierskifte i børsnoterte selskap reiser særlige spørsmål. Dette gjelder eierbegrensningene for selskap som eier fiskefartøy og i saksbehandlingen ved omsetning av aksjer i slike selskap. Et klart problem ligger i dagens bestemmelse i deltakerloven om at eierendringer i selskap skal forhåndsgodkjennes av myndighetene, noe som i praksis er vanskelig for selskap med mange aksjonærer. Dette gjelder også for selskaper som ønsker å børsnoteres.

Deltakerloven krever at enhver overdragelse av aksjer skal godkjennes på forhånd av departementet. Men i praksis har myndighetene lagt til grunn at det for børsnoterte selskap som har dispensasjon til å eie fiskefartøy, er nok med kvartalsvise meldinger om aksjeoverdragelser.

Eierskifter i selskap blir etter loven saksbehandlet som søknader om ny ervervstillatelse. Saksbehandlingen kan være omfattende og har i enkelttilfeller tatt forholdsvis lang tid.

Dagens saksbehandlingspraksis vurderes til å være lite hensiktsmessig. I første rekke gjelder dette lovens krav om forhåndsgodkjenning av aksjeoverdragelser som i praksis vanskelig kan etterfølges. Eierskifte i større børsnoterte selskap skjer hyppig. Enhver eierendring innebærer i dagens system i prinsippet en ny ervervssøknad. Utvalget mener at denne praksis må endres.

Utvalget ser det slik at saksbehandlingstiden i forbindelse med eierskifte og ervervssøknader fra selskap kan reduseres ved å legge om til et system med egenmelding, slik som i forslag om dispensasjonsforskrift.

Utvalget har lagt vekt på følgende hensyn ved utarbeidelse av forslagen:

Generelle og nøytrale ordninger:

Det er ønskelig at ordninger som gjelder for selskap er generelle, og ikke avhengig av at selskapet er børsnotert. Det er ikke noe poeng at et selskap skal stimuleres til å søke om børsnotering, for å få en smidigere ordning for godkjenning av aksjeoverdragelser.

Forenkling av saksbehandlingen:

Det bør være en målsetting å spare ressurser, kostnader, tid og arbeid, for næring og myndigheter, samtidig som ordningen ivaretar de reelle hensyn.

Forutsigbarhet, likebehandling av søkere og trygghet i søknadsprosessen:

Det er et mål å redusere usikkerheten for aktørene ved å fastsette konkrete vilkår. Usikkerhet for næringsaktører kan være knyttet til frykt for forskjellsbehandling og hvilke vilkår som «egentlig gjelder».

Krav til søker og søknad:

Det bør i større grad legges vekt på søkerens egeninnsats i å dokumentere at vilkårene er oppfylt. Dette vil også i større grad sikre at søknaden er reell.

Informasjonskrav til søknad:

Opplysninger som er relevante i en behandling av søknaden må kreves vedlagt. Hvilke opplysninger som kreves, må klart fremgå av bestemmelsene.

Fleksibilitet og nøytralitet:

Samfunn og næring er i vedvarende endring. Hensiktsmessige retningslinjer i dag trenger ikke være det i morgen. Retningslinjer bør endres i samsvar med de til enhver tid reelle behov for regulering og kontroll.

.....

Utvalget foreslår en dispensasjonsadgang fra aktivitetskravet for trålere med leveringsvilkår i ferskfisktrålergruppen basert på egenmelding og etterfølgende kontroll.

Tilsvarende foreslår utvalget at en går over fra en ordning med krav om forhåndsgodkjenning ved aksjeoverdragelser til meldeplikt og etterfølgende kontroll.

Kontrollen tenkes gjennomført på stikkprøvebasis eller når det foreligger grunn til å tro at kontroll kan avdekke overtredelser. Ved overtredelser forutsettes det brukt sanksjoner som har tilstrekkelig avskrekkende virkning.

De som har fått ervervstillatelse, er gitt en særrett fra samfunnet til å drive fiske. Selskap som har fått ervervstillatelse må påse at vilkårene angående eiersammensetningen til enhver tid er tilfredsstillt. Selskapet risikerer å miste ervervstillatelsen, dersom eierforholdene ikke er i samsvar med lovens krav. Selskapet forutsettes derfor å informere sine aksjonærer om hvilke regler som gjelder.

...

Utvalget foreslår følgende ny tekst i deltakerloven § 9: Overdragelse av aksjer m.v.

«Selskap som eier merkeregistret fartøy skal gi melding til Fiskeridirektoratet om erverv av aksjer i selskapet.

Opplysningsplikten skal også omfatte stiftelse av eller overføring av rettigheter til kjøp av aksjer (opsjoner) og rettigheter knyttet til aksjer om utøvelse av stemmerett.

Aksjonærer er forpliktet til å gi selskapet opplysninger som nevnt og til Fiskeridirektoratet etter anmodning.

Likestilt med aksjonær er nærstående, som fastsatt i aksjeloven av 13.6.1997, § 1–5.

Fiskeridepartementet kan ved forskrift gi nærmere bestemmelser om meldeplikten.

Fiskeridepartementet kan ved forskrift gjøre erverv av aksje i selskap som eier merkeregistrert fiskefartøy, avhengig av departementets forhåndssamtykke.

Tilsvarende bestemmelser gjelder for andre sammenslutninger enn aksjeselskap.»

.....

Bakgrunnen for forslaget er at det i dag finner sted en forholdsvis omfattende saksbehandling ved aksjeoverdragelser, også når det ikke kreves av vesentlige fiskerimessige forhold. Spesielt når det gjelder selskap med mange aksjonærer, herunder børsnoterte, er det i praksis svært problematisk å foreta en forhåndsgodkjenning av aksjeoverdragelser. Utvalgets forslag innebærer at kravet om slik godkjenning erstattes av en ordning med meldeplikt. Ved den foreslåtte ordningen basert på meldinger fra selskapet, vil Fiskeridirektoratet få meldinger om aksjeoverdragelser, når fiskerimessig relevante terskler overstiges og for de største aksjonærene.

I følge utvalgets lovforslag vil ervervstillatelse anses for fortsatt å gjelde etter meldte aksjeoverdragelser, med mindre Fiskeridirektoratet gir nærmere melding. Dersom selskapet har gitt feil eller ufullstendige opplysninger, vil tillatelsen kunne bli inndratt og andre sanksjoner kan bli aktuelle. For at ordningen skal fungere, må det foretas effektive kontroller. Ved overtredelser forutsettes det at det blir brukt avskrekkende sanksjoner. For øvrig kan det minnes om at alle fiskerier av betydning er underlagt konsesjons- og andre adgangsbegrensninger. Fiskerimyndighetene vil ved overdragelse av aksjer legge til grunn distriktmessige og andre fiskerimessige hensyn når en skal vurdere om de nye eiere skal få beholde selskapets konsesjoner.

I likhet med den nåværende bestemmelsen i deltakerlovens § 9 vil den nye regelen også gjelde for sammenslutninger. I praksis vil partrederi her være mest aktuelt.

Dersom eierformen for et rederi skal omgjøres fra personlig eie til et selskap eller sammenslutning, må det innsendes søknad om det etter deltakerlovens § 4 og § 6. Slike endringer i den juridiske eierformen faller altså ikke inn under den forenklete ordningen med meldeplikt, som nå foreslås for aksjeoverdragelser etter § 9.

Når det gjelder de nærmere reglene om opplysningsplikten, kan behovet for informasjon variere for fartøy i ulike fartøygrupper og til ulike tidspunkt. Det vil derfor være hensiktsmessig at bestemmelsene fastsettes av Fiskeridepartementet ved forskrift.

.....

(Utvalget foreslo videre følgende forskrift om meldeplikt ved aksjeoverdragelser:)

«Om meldeplikt for eier av fiskefartøy.

Selskap som eier fiskefartøy, skal gi Fiskeridirektoratet melding når en aksjonær oppnår minst 2/10 og deretter minst 5/10 av eierselskapets aksjekapital. Ved beregning av andelen skal tas med opsjoner til kjøp av aksjer og rettighet til å stemme for aksjer.

Selskapet skal uansett gi melding når det skjer endring i antall aksjer som eies av de til en hver tid fem største aksjonærene i selskapet.

Meldingen skal gis innen 14 dager etter overdragelsen av aksjene.

Likestilt med aksjonær er nærstående, som fastsatt i aksjeloven av 13.6.1997, § 1–5.

Meldeplikten kan også gjøres gjeldende for bakenforliggende eierselskap (indirekte eier).»

.....

Angående ervervstillatelsens lovlighet vil det være avgjørende at kravet om aktiv fisker er tilfredsstillt for mer enn 50 % av aksjene. Videre må den utenlandske eierandelen ikke overstige 40 %. Endelig må konsentrasjonsbestemmelsene som er fastsatt for ulike fiskerier overholdes. For alle disse begrensningene vil det være opp til selskapet og eventuelt de berørte aksjonærene enkeltvis å påse at bestemmelsene følges.

Det foreslås meldeplikt hver gang en aksjonær oppnår andeler på minst 2/10 og deretter minst 5/10. I neste ledd foreslås det en bestemmelse om at selskapet uansett skal gi melding om endring i antall aksjer til de 5 største aksjonærene. En aksjonær med 2/10 av aksjene i selskapet vil automatisk være blant de 5 største aksjonærene. Meldeplikten følger derfor av begge bestemmelsene.

Når det gjelder bestemmelsene om at aktiv fisker skal ha minst 50 % av aksjene i selskapet, vil det her kunne være skjønnsmessige og andre forhold som tilsier at Fiskeridirektoratet må kontrollere forholdene nærmere. Tilsvarende gjelder for regelen i konsentrasjonsbestemmelsene om at beregning av kvotefaktor for eierandeler mellom 20 % og 50 % skal skje forholdsmessig. For direkte og indirekte eierandeler under 20 % skal det ikke beregnes kvotefaktor. Ved at det kreves melding om aksjeendringer for de til en hver tid fem største aksjonærene, vil Fiskeridirektoratet kunne kontrollere bestemmelsene om konsentrasjon.

Også i tilfelle der aksjene selges til flere aksjonærer, og uten at det er noen som har eller vil få en dominerende aksjepost, vil det være hensiktsmessig at meldeplikten om overdragelser gjelder for de fem største aksjonærene. På denne måten vil Fiskeridirektoratet kunne danne seg et bilde av hvem som kontrollerer eierinteressene i selskapet.

Det er ikke foreslått særlig melding når den utenlandske andelen av aksjene overstiger 40 %, da denne eierbegrensningen er så klar at

selskapet selv må sikre at den blir overholdt. Som nevnt i foregående avsnitt, vil Fiskeridirektoratet for øvrig motta rapporter som også vil vise om 4/10-grensen for utenlandsk eie skulle bli overskredet.

De som erverver aksjer i selskap som eier fiskefartøy, må antas normalt å ville ha innsikt i hvilke bestemmelser som gjelder for slikt eierskap. Utvalget vil likevel anbefale at Fiskeridirektoratet sender selskapet oversikt, gjerne på standard meldingsskjema, over de relevante eierbegrensningene for fiskeflåten. Det må så være opp til selskapet å informere aksjonærene om bestemmelsene.»

4.3 Fiskeridepartementets høringsnotat

Fiskeridepartementet sendte den 30. juni 2003 Eierskapsutvalgets forslag på høring, med høringsfrist 15. september 2003. I høringsnotatet uttalte departementet følgende:

«Som Eierskapsutvalget påpeker, følger det av deltakerloven § 9 at enhver endring i eiersammensetningen i selskap som eier fiskefartøy, eller selskap som direkte eller indirekte eier slikt selskap, i prinsippet krever søknad til fiskerimyndighetene.

For så vidt gjelder spørsmålet om en endring medfører søknadsplikt, har det således ikke blitt skilt mellom endringer som har medført at det reelt har kommet inn nye eierinteresser, endringer som bare innebærer justeringer av eierandelene mellom eksisterende eiere og endringer som utelukkende har vært endringer i en intern selskapsstruktur og dermed ikke har medført verken at det har kommet inn nye eierinteresser eller forskyvninger mellom eksisterende eiere. Det har heller ikke blitt skilt mellom eierendringer som berører større eller mindre deler av eierinteressene.

Fiskeridepartementet er generelt innstilt på å endre bestemmelser og rutiner i tilfeller hvor det ikke lenger er tilstrekkelig behov for den ordning som tidligere er etablert. Slike forenklinger skal bidra til å frigjøre ressurser for næringen. Rutineforenkling er nødvendig også for å frigjøre ressurser for forvaltningen, med sikte på å kunne videreutvikle andre deler av arbeidsområdet. Fiskeridepartementet ber på denne bakgrunn om høringsinstansenes synspunkter på de forslag som fremmes av Eierskapsutvalget.»

Fiskeridepartementet la i tillegg frem et forslag om en midlertidig ordning:

«Med utgangspunkt i Eierskapsutvalgets vurderinger, har departementet vurdert om det er mulig å gjennomføre forenklinger i forhold til dagens praksis, innenfor ordlyden av deltakerloven § 9 og formålet med bestemmelsen slik dette fremgår av lovproposisjonen, Ot.prp. nr. 67 (1997–98) «Om lov om retten til å delta i fiske og fangst». Det er her gitt følgende begrunnelse (proposisjonens side 47):

«Det fremgår av bestemmelsen at overføring av aksje eller part i selskap eller sammenlutning som eier merkeregistrert fartøy, forutsetter tillatelse fra fiskerimyndighetene. Dette forslaget er motivert av behovet for å føre kontroll med at kravene i § 5 og § 6 første ledd ikke gjøres illusorisk ved salg av aksjer eller parter etter at det er gitt ervervstillatelse. Forslaget er en videreføring av dagens ordning.»

Det vises her til bestemmelsene i § 5 om at ervervstillatelse bare kan gis til den som er norsk statsborger eller likestilt med norsk statsborger etter fiskerigrenseloven § 2 første og annet ledd, samt i § 6 om at ervervstillatelse bare kan gis til den som har drevet ervervsmessig fiske eller fangst på eller med norsk fartøy i minst tre av de siste fem årene og fortsatt er knyttet til fiske- og fangststyrket.

Det påhviler den enkelte fartøyeier selv å overholde fiskerigrenselovens og sjøfartslovens krav for at fartøyet skal anses som norsk. Videre følger av deltakerloven § 11 første ledd at en ervervstillatelse skal tilbakekalles når fartøyeieren ikke lenger fyller vilkårene i § 5 eller § 6 første ledd.

Vurderingen av hva som er en «annen eier» i forhold til ordlyden i § 9 må ta utgangspunkt i det formålet som angis i proposisjonen og det som således er fartøyeierens egne plikter. Departementet legger videre til grunn at det ikke følger av lovens krav om «tillatelse» at det formelt må fremmes den samme type søknad for enhver eierendring. Det vil ikke være i strid med lovens ordlyd at tillatelsen gis i form av et stilltiende samtykke, dersom myndighetene faktisk har sikret seg adgang til å prøve for eksempel en melding fra selskapet eller sammenlutningen om endringer i eiersammensetningen.

Man vil likevel innenfor gjeldende lovbestemmelse ikke kunne gå så langt som Eierskapsutvalget foreslår, idet kravet om samtykke ikke kan begrenses til visse terskler eller til å gjelde bare de største av selskapets eiere. Man bør likevel kunne etablere en modell som særlig ivaretar muligheten for justeringer mellom eierne, eller at det kommer inn nye eiere med mindre andeler, i selskaper med forholdsvis spredt eierstruktur. Erfaringen viser at det i enkelte selskaper har vært behov for slike juste-

ringer mv. for eksempel i forbindelse med kapitalutvidelser.

Det bør også være mulig å gjøre endringer i selskapsstruktur uten at det utløser full saksbehandling hos fiskerimyndighetene. Det siktes her for eksempel til situasjoner hvor en person eier et selskap A 100 %. Dette selskapet eier igjen et selskap B 100 %, som i sin tur eier fiskefartøy. Om vedkommende i dette tilfellet velger å oppløse selskap A og eie selskap B direkte, så bør det kunne etableres smidige saksbehandlingsrutiner for slike tilfeller uten at det går på bekostning av den nødvendige myndighetskontroll.

Departementet foreslår derfor følgende som en midlertidig ordning, inntil det er tatt stilling til Eierskapsutvalgets forslag og disse eventuelt er gjennomført:

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

Det må presiseres at en tillatelse etter deltakerloven § 4, jf. § 15, er gitt «fartøyets eier for ett bestemt fartøy». «Fartøyets eier» kan være en fysiske eller en juridisk person. Det innebærer at det direkte eierskapet til et fartøy ikke kan flyttes fra ett selskap til et annet, uten at det blir utstedt nye tillatelser. Slike saker kan derfor ikke behandles etter et meldingssystem basert på at stilltiende samtykke er å betrakte som tillatelse fra myndighetene.»

Det ble bedt om høringsinstansenes synspunkter på en slik ordning, i tillegg til synspunkter på Eierskapsutvalgets forslag.

4.4 Høringsuttalelser

Fiskeridepartementets høringsnotat ble sendt til følgende institusjoner og organisasjoner:

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Nærings- og handelsdepartementet
- Fylkeskommunene
- Fiskeridirektoratet
- Norges Fiskarlag
- Norge Kystfiskarlag
- Sør-Norges Trålerlag
- Norsk Sjømannsforbund
- Norsk Sjøoffisersforbund
- Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening.

Av de høringsinstansene som har uttalt seg, har Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Møre og Romsdal fylkeskommune, Norges Fiskarlag, Sør-Norges Trålerlag og Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening støttet forslaget uten særlige merknader.

Nærings- og handelsdepartementet har påpekt at forslaget kan bidra til å frigjøre administrative ressurser både i næringen og ved forvaltningen av loven, samt at forslaget bør innebære en forenkling.

Fiskeridirektoratet er i likhet med de øvrige høringsinstansene positive til forenkling av regelverket.

Direktoratet har likevel reist en del spørsmål knyttet til mulighetene for å gjennomføre den nødvendige kontroll med eierforholdene i fiskeflåten, dersom forslagene fra høringsnotatet gjennomføres. Kontrollbehovet er særlig knyttet til spørsmålet om hvem som reelt eier og utøver eierbeføyelser over fiskefartøy, og dette knytter seg opp til både prinsippet om en fiskereid flåte og til det å ivareta distriktpolitiske hensyn. Det fremholdes at man i den senere tid har avdekket uregelmessigheter med hensyn til eierforhold i et større omfang enn man hadde fryktet, og direktoratet antar at dette ikke vil bedre seg ved en meldingsordning.

Direktoratet stiller også spørsmålstegn ved om Eierskapsutvalgets forslag til nye regler i særlig grad vil være ressursbesparende for forvaltningen, idet meldinger vil måtte underlegges kontroll samt at det vil kreve mye tid å veilede næringen. Direktoratet påpeker også at en meldingsordning kan være mer komplisert enn nåværende ordning ved at en eierendring i selskap kan være meldepliktig i forhold til ett fartøy (minoritetsinteresser) og søknadspliktig i forhold til et annet fartøy, og således kreve behandling etter to ulike spor. Disse innvendningene gjelder også forslaget om en midlertidig ordning, slik dette ble skissert i høringsnotatet, og reduserer effektiviseringsgevinsten både for næring og for forvaltning.

Det påpekes også at det kan oppstå vanskelige spørsmål, dersom en eierendring medfører at vil-

kår for å delta i visse fiskerier ikke lenger er oppfylt. Det kan stilles spørsmål om forvaltningen i slike tilfeller skal ha plikt til umiddelbart å reagere ved å informere om dette og sende en form for forhåndsvarsel om bortfall av deltakeradgang når man mottar en melding som har slike konsekvenser, eller om man er villig til å overlate ansvaret for å se slike konsekvenser helt og fullt til fartøyeier og dermed uten videre anse deltakeradgangen for bortfalt.

Direktoratet opplyser for øvrig i sin uttalelse at saker vedrørende fartøy med adgang til å delta i adgangsbegrensede fiskerier nå behandles med saksbehandlingstider helt ned mot en uke, etter at vedtaksmyndigheten i slike saker er delegert til direktoratets regionkontor. En meldingsordning vil i disse sakene således ikke nødvendigvis være tidsbesparende, dersom meldingsordningen skal være basert på at eierendringen kan gjennomføres først en viss tid etter at meldingen ble avsendt, dersom vedkommende ikke får motsatt beskjed fra forvaltningen i løpet av denne tiden.

Fiskeridirektoratet konkluderer på denne bakgrunn med følgende:

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

Norges Kystfiskarlag går mot forslagene, og uttaler at § 9 er «et klart og nødvendig hinder, samt et funksjonelt verktøy for at regelen og prinsippet om fiskereide fartøy ikke uthules og blir illusoriske». Kystfiskarlaget kan derfor ikke «se at noen av Eierskapsutvalgets fremførte hensyn alene kan forklare behovet for regelendring som nevnt. Det samme vil etter vårt syn gjelde selv om man ser hensynene i sammenheng.» Kystfiskarlaget påpeker at hovedregelen kan bli «at det er lettere å få tilgivelse enn tilatelse», dersom man går over fra forhåndsgodkjenning til et meldingssystem.

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

4.5 Fiskeridepartementets vurdering

Fiskeridepartementet har ikke innført den midlertidige ordningen som ble skissert i høringsnotatet. Dette skyldes dels praktiske årsaker, og dels at departementet har ønsket å gå gjennom ordningen på ny i lys av utviklingen i saksbehandlingstid, etter at Fiskeridirektoratets regionkontor i 2003 ble delegert myndighet til å fatte vedtak i første instans i en rekke saker vedrørende ervervstillatelse og adgang til å delta i adgangsbegrensede fiskerier.

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

Departementet har imidlertid kommet til at meldingsordningen bør innføres gradvis for ulike typetilfeller, etter en vurdering både av i hvilken grad en meldingsordning vil innebære en forenkling for næringen, det faktiske kontrollbehovet i ulike typetilfeller og tilgjengelige saksbehandlingsressurser til oppfølging ved stikkprøvekontroller. En slik skrittvis innføring gir mulighet for å sikre at de hensyn loven skal ivareta, fortsatt blir ivarettatt.

Departementet har derfor valgt å omarbeide Eierkapsutvalgets forslag til lovbestemmelse, og foreslår å videreføre hovedregelen om at aksje eller part i foretak som eier merkeregistrert fartøy, ikke kan overdras til ny eier uten at eierendring er godkjent på forhånd. I tillegg foreslås imidlertid en hjemmel for å innføre en meldingsordning ved forskrift.

Departementets intensjon er at man på sikt skal kunne gjennomføre en meldingsordning som fanger opp de fleste saker. Dette vil, når rutineene legges til rette for det, innebære administrative besparelser både for forvaltningen og næringen. Inntil man har kommet dit, bør imidlertid lovteksten gjenspeile den faktiske situasjonen, slik departementets forslag gjør ved en slik hovedregel.

Departementet vil i denne forbindelse påpeke at man vurderer det som en svakhet ved Eierkapsutvalgets forslag at myndighetene dersom dette ble gjennomført, ikke ville ha oppdatert og uttømmende kunnskap om eiersammensetningen i ulike fartøyeiende foretak. Så lenge man har en hovedregel om at fiskeflåten skal være eid av aktive fiskere, og så lenge eierskap til fiskefartøy fortsatt i en del sammenhenger nyttes som et distriktpolitisk redskap, er denne kunnskapen viktig. Slik kunnskap er vik-

tig blant annet for å holde oversikt over graden av «eksternt» eierskap i fiskeflåten, i betydningen direkte eller indirekte eierskap som ligger hos personer som ikke er aktive fiskere. Det er også viktig å holde oversikt for eksempel over tendenser til forskyvning av eierskap mellom fylker og landsdeler.

Det må også påpekes at en så vidt fri ordning som skissert av Eierkapsutvalget, ville gjøre det vanskeligere å følge opp problematikken omkring «postkasserederier». «Postkasserederier» er foretak som formelt er etablert på det sted hvor myndighetene gjennom individuelle vilkår eller generelle regler krever at rederiet skal være lokalisert for å oppebære en viss konsesjon eller deltakeradgang, kanskje med lokale personer som formelt fremstår som eiere, men hvor det reelle eierskapet og den reelle styringen er lokalisert andre steder. Når man først har regler som skal sikre en viss geografisk spredning på fiskeflåten, bør det ikke gjøres endringer i regelverket som innebærer at det blir vanskeligere å kontrollere at slike regler etterleves.

Departementet tar i første omgang sikte på å fange opp i hvert fall følgende typetilfeller i en meldingsordning:

For det første de tilfellene hvor det ikke dreier seg om reelle eierendringer, men om omorganisering av foretak uten at det kommer inn nye personer som eiere av fartøy(ene). Det kan for eksempel være tilfeller hvor en person har organisert eierskapet til fiskefartøy gjennom flere foretaksledd – person A eier selskap B som eier selskap C som eier fartøyet. Om man i et slikt tilfelle ønsker å endre organiseringen slik at person A eier selskap C direkte, og ikke via selskap B, så reiser det som regel ingen kontrollmessige problemstillinger sett fra myndighetenes side. En meldingsordning vil i slike tilfeller representere en forenkling i forhold til dagens søknadsprosedyrer, særlig der hvor omorganiseringen berører flere fartøy.

For det andre mindre eierendringer i foretak som har et spredt eierskap. Det finnes eksempler på familieselskap som har et stort antall familiedlemmer som eiere. Dersom en eierandel på for eksempel 5% blir delt mellom eierens barn i to eller flere deler, bør det ikke være behov for å behandle denne eierendringen etter dagens søknadsprosedyrer. I slike saker, definert ut fra visse terskler for omfanget av eierskapet, bør det kunne innføres meldingsordninger som ivaretar myndighetenes behov for informasjon om hvem som eier fiskefartøy uten at forvaltningen må gjennomføre den samme type søknadsbehandling som i saker hvor det dreier seg om salg av fartøy eller overføring av majoritetsinteresser i fiskefartøy.

For det tredje kan det ligge til rette for en mel-

dingsordning i tilfeller hvor eierne gjør endringer som innebærer en mindre forskyvning av forholdet dem i mellom, uten at det kommer inn nye eiere. Man kan for eksempel tenke seg en kapitalutvidelse, hvor en eller noen av eierne ikke ønsker eller kan gå inn med ny kapital i det omfang som ville være nødvendig for å opprettholde eksisterende fordeling av aksjer dem i mellom. Etter departementets vurdering ligger det også i en del slike tilfeller til rette for å erstatte dagens søknadsordning med en meldingsordning.

Dette typetilfellet kan likevel reise problemstillinger med kontrollmessige sider, både for så vidt gjelder behovet for å kontrollere at det ikke oppstår for stor eierkonsentrasjon innenfor vedkommende fartøygruppe, og i de tilfellene hvor tillatelsene til å drive fiske er gitt nettopp på grunnlag av at en viss person eller et visst foretak skal være majoritetseier. Man kan også tenke seg at tillatelsene er knyttet til at et foretak med en viss distriktsmessig tilknytning eller for eksempel en kommune, deltar som eier med en viss andel.

Adgangen til å gjennomføre eierendringer på grunnlag av en melding til myndighetene bør derfor være begrenset til en viss forskyvning mellom eierne når denne ikke medfører endringer i hvem som har majoriteten i foretaket. Meldingsordningen må videre utformes slik at myndighetene har adgang til å gi kontramelding om at eierendringen må søknadsbehandles på vanlig måte.

Departementet antar at det også kan foreligge andre typetilfeller som etter hvert kan behandles gjennom en meldingsordning. Den konkrete utformingen av en slik ordning vil således bli drøftet i et høringsnotat med forslag til forskrift, når lovendringen er gjennomført. Det vil bli lagt vekt på å finne frem til ordninger som innebærer en reell forenkling for de næringsdrivende og for forvaltningen, og som gir klare regler for hvilke endringer som kan meldes og hvilke som inntil videre vil være søknadspliktige.

Det må presiseres at det uansett vil være eierens ansvar å påse at de vilkår som gjelder for tillatelsene som er gitt fra fiskerimyndighetene, enten det er vilkår som følger av loven eller som er individuelt fastsatt for den enkelte tillatelse, fortsatt er oppfylt etter eierendringer som bare blir meldt og ikke søknadsbehandlet av myndighetene. Det innebærer for eksempel at dersom fartøyet skal delta i et fiskeri hvor det er et krav at majoritetseieren er oppført på blad B i fiskermanntallet, og eierendringer medfører at dette kravet ikke lenger er oppfylt, så vil dette være eiernes eget ansvar.

Andre eierendringer vil man fortsatt måtte søke om tillatelse til.

Departementet har vurdert om det kan være grunn til å åpne for at alle eierendringer kan gjennomføres før tillatelsen er gitt, men da på vedkommendes eget ansvar slik at eierendringen måtte reverseres dersom den ikke ble godkjent.

Praktisk erfaring fra tilfeller hvor eierendringer har vært gjennomført i strid med regelverket, viser imidlertid at det vil være vanskelig å få dette til i praksis. Selv om man kunne anta at adgangen til å ilegge tvangsmulkt ville hjelpe i en slik situasjon, jf. forslaget i kapittel 5 om hjemmel for tvangsmulkt, vil departementet ikke anse det for ønskelig at regelverket tillater overføring før godkjennelse. Problemene oppstår fordi man er avhengig av å finne noen som er interessert i å kjøpe eierandelen og som kan godkjennes av myndighetene. Dette vil ikke nødvendigvis være enkelt. Dernest oppstår spørsmålet om pris, hvor selger åpenbart vil stå i en svak posisjon i forhandlinger med en potensiell kjøper, og hvor kreditorer/panthavere på selgers side vil kunne representere et ytterligere kompliserende moment.

Kravet om godkjennelse, enten gjennom søknad eller gjennom en meldingsordning, gjelder ikke bare det fartøyeiende foretaket. Kravet gjelder også bakenforliggende foretak, og i prinsippet helt til personnivå. Bakgrunnen for dette er at man ikke ville kunne sikre at de ulike vilkår som måtte være stilt reelt fortsatt er oppfylt, dersom man ikke stiller krav om godkjennelse av eierendringer i bakenforliggende foretak.

Kravet om godkjennelse av eierskapet til bakenforliggende foretak har tidligere ikke kommet tydelig frem i lovteksten. Departementet foreslår derfor nå at det presiseres i § 9 at kravet om godkjennelse gjelder foretak som direkte eller indirekte eier merkeregistrert fartøy.

I praksis er det ikke mulig å gjennomføre dette fullt ut. Det finnes for eksempel fiskeriforetak hvor eierskapet er delt mellom private eiere og en bank. Det sier seg selv at man her må tolke lovens krav med fornuft, slik at det i et slikt tilfelle blir krevd godkjennelse forut for eierendringer blant de private eierne, men ikke forut for enhver endring i eierskapet til banken, som kanskje er et børsnotert foretak. Hvis derimot banken vil øke sitt eierskap i fiskeriforetaket, vil det måtte godkjennes av myndighetene.

Fiskerimyndighetene bør her således ha et visst rom for konkret å avgjøre hvorvidt det skal kreves godkjennelse av eierendringer i de ulike foretakene.

Det har også vært slik at kravet om godkjennelse av eierendringer i bakenforliggende foretak har blitt avgrenset i tilfeller hvor man har et foretak

som har en rekke eiere, som igjen har svært spredt eierskap. Ett tilfelle av denne typen har vært et foretak som har hatt investeringsfond, banker, offentlige organ samt en lang rekke større og mindre private bedrifter blant sine eiere. I dette tilfellet har man krevd at fiskerimyndighetene skal godkjenne endringer i eiersammensetningen i foretaket, som gjennom forskjellige andre foretak har vært indirekte eier til en rekke fiskefartøy. Man har derimot ikke krevd at eiersammensetningen i hver enkelt

av de bakenforliggende foretakene skal godkjennes.

I slike typetilfeller som nevnt ovenfor, bør fiskerimyndighetene ha anledning til å avgjøre hvor langt bakover plikten til å søke godkjenning av eierendringer skal strekkes.

Departementet ser på denne bakgrunn ikke behov for å endre denne måten å praktisere deltakerloven § 9 på.

5 Forslag om innføring av overtredelsesgebyr og tvangsmulkt som sanksjoner ved overtredelse av lovens bestemmelser – nye bestemmelser i lovens § 28 og § 29

5.1 Gjeldende rett

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

Adgangen til å tilbakekalle en ervervstillatelse, eventuelt for en kortere periode, er lovfestet i deltakerloven § 11, jf. § 18 for så vidt gjelder konsesjoner (omtalt som «spesiell tillatelse» i loven). I denne bestemmelsen er det fastsatt at ervervstillatelsen skal tilbakekalles når fartøyeieren ikke lenger oppfyller nasjonalitetskravet i § 5 eller ikke lenger tilfredsstiller kravet om å være aktiv fisker og heller ikke er knyttet til fiske- og fangststyrket. Videre kan ervervstillatelsen tilbakekalles når:

- fartøyet ikke har vært benyttet i ervervsmessig fiske eller fangst en nærmere bestemt tid fastsatt av departementet i forskrift eller i ervervstillatelsen,
- fartøyet eller fartøyeieren ikke lenger fyller vilkår som er fastsatt i eller i medhold av deltakerloven,
- forutsetningene som tillatelsen bygger på er vesentlig endret,
- fartøyeieren mot bedre vitende har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket om å gi slik tillatelse,
- fartøyeieren eller andre som har drevet fartøyet, grovt eller gjentatte ganger har overtrådt bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov eller annen fiskerilovgivning, eller når
- adgangen til tilbakekall følger av alminnelige forvaltningsrettslige regler.

Deltakerloven § 29 inneholder en ordinær straffebestemmelse, som fastsetter at den som overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av deltakerloven, straffes med bøter. Både forsettlig og uaktsom overtredelse rammes. Fengselsstraff inntil 6 måneder kan idømmes dersom den skyldige tidligere er dømt til straff etter deltakerloven, eller det foreligger andre skjerpene omstendigheter.

Det er understreket i deltakerlovens forarbeider at de fleste tilfeller av overtredelse av loven vil bli gjenstand for administrativ forfølgning, ikke strafferettslig. Av forarbeidene fremgår det at en

permanent inndragning eller en midlertidig suspensjon av en tillatelse i de fleste tilfeller vil være den mest nærliggende reaksjonsformen, og også ramme overtrederen hardere, idet vedkommende hindres i sin næringsutøvelse.

Deltakerloven gir i tillegg også hjemmel for inndragning av fangst i § 27. Dersom et fartøy overskrider den fangstmengde pr. tur som er fastsatt i den enkelte tillatelse skal merfangsten eller dens verdi uten videre tilfalle den aktuelle salgsorganisasjon. Inndragning skjer på objektivt grunnlag, slik at merfangsten eller dens verdi uten videre tilfaller salgsorganisasjonen dersom det rent faktisk foreligger en slik merfangst, uten hensyn til de subjektive forhold på overtreders side. Slik inndragning har altså ikke et pønalt formål, og er ikke å betrakte som en straffesanksjon.

5.2 Eierskapsutvalgets forslag om nye sanksjonsregler

Eierskapsutvalget foretok i NOU 2002:13 først en vurdering av dagens sanksjonsordning i deltakerloven, og påpekte at sanksjonsbestemmelsene er lite brukt. Eierskapsutvalget foreslo at:

«... det bør innføres en ordning der myndighetene kan ilegge gebyr ved overtredelser av regelverket. Dette gjelder både såkalt overtredelsesgebyr og tvangsmulkt. Overtredelsesgebyr finnes i flere ulike lover, men ikke på fiskeriområdet. Fiskeoppdrettsloven hjemler for sitt område bruk av tvangsmulkt som kan løpe inntil et pålegg blir respektert. Når det gjelder overtredelser av reglene knyttet til ervervstillatelse, vil det muligens være mer aktuelt å bruke overtredelsesgebyr enn tvangsmulkt. Det er viktig at en ordning med overtredelsesgebyr er slik utformet, og blir slik praktisert, at krav til fullgod rettssikkerhet ivaretas. Hovedregelen om slikt gebyr må inntas i loven. Nærmere enkeltheter kan fastsettes ved forskrift.

Overtredelsesgebyr bør bli anvendt når det foreligger klare brudd på bestemmelsene. Men det bør ikke være krav om at overtredelsen økonomisk sett er betydelig. Overtredelser av relativt mindre økonomisk omfang må også kunne føre til bruk av gebyr. Også uaktsomme brudd

på bestemmelser og vilkår må kunne resultere i gebyr. Her må det kunne være nok at det foreligger alminnelig uaktsomhet, det bør ikke kreves grov uaktsomhet.

Overtredelsesgebyr må stå i forhold til overtredelsene. De må ikke være så lave at de nærmest stimulerer til overtredelser. Nivået på gebyrene må ta utgangspunkt i, men bør også kunne ligge noe over, antatt økonomisk gevinst ved overtredelsen.

Saker knyttet til brudd på deltakerloven kan være komplisert. Det vil i noen tilfelle kunne være nødvendig med forholdsvis omfattende saksbehandling, for å få brakt faktiske forhold på det rene. Mulige kapasitetsproblemer hos myndighetene må ikke forhindre at saker blir kontrollert nærmere. Myndighetene kan i slike tilfelle eventuelt finne det hensiktsmessig å engasjere eksterne bistand, for eksempel av revisor. Dersom kontrollen ender med utferdigelse av et overtredelsesgebyr, bør det i slike tilfelle kunne være aktuelt at overtrederen også gjøres ansvarlig for særlige kostnader ved saken.

Tvangsmulkt er et virkemiddel som kan brukes for å tvinge gjennom at en bestemmelse blir etterfulgt. Det bør innføres adgang for bruk av tvangsmulkt også i deltakerloven.»

Eierskapsutvalget la frem et forslag til lovbestemmelser i henhold til dette.

5.3 Fiskeridepartementets høringsnotat

Fiskeridepartementet sendte den 5. mai 2003 Eierkapsutvalgets forslag på høring, i et høringsnotat som også inneholdt forslag til nye bestemmelser om leveringsvilkår for torsketrålere. Høringsfristen ble satt til 15. august 2003. De fleste høringsinstansene har uttalt seg om sanksjonsbestemmelsene sett i forhold til forslaget om leveringsvilkår. I høringsnotatet uttalte departementet følgende:

«I det foregående er det diskutert hvordan departementet vil praktisere ordningen med leveringsvilkår for fremtiden. Departementet legger stor vekt på at disse reglene og retningslinjene skal følges. Dette krever blant annet hensiktsmessige sanksjonsmidler.

Eierskapsutvalget har i NOU 2002:13 videre diskutert ulike endringer i fiskerilovgivningen, for å forenkle forvaltningen av eierskap til fiskefartøy. En del foreslåtte endringer, blant annet når det gjelder bestemmelsene om eierendringer i selskap som eier fiskefartøy, vil innebære at en fra ordninger som krever forhåndsgodkjenning, vil gå mer over til ordninger basert på egenerklæringer og meldinger. Dette forutset-

ter etterkontroll fra myndighetenes side, og det er da et behov for å kunne anvende effektive sanksjoner ved overtredelser av regelverket.

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

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

Departementet er enig med Eierkapsutvalget i at det er behov for et enklere og mer fleksibelt system enn det man i dag har hjemmel til. Det er behov for en god og effektiv kontroll med at deltakerlovens regler blir fulgt, og ulovlig aktivitet skal ikke lønne seg. Eierkapsutvalget har foreslått en ordning der myndighetene kan ilegge overtredelsesgebyr eller tvangsmulkt, i tillegg til de sanksjonsmulighetene som allerede ligger i deltakerloven.

Fiskeridepartementet ser at det kan være behov for hjemmel for begge sanksjonstypene. Såvel av hensyn til reglens preventive virkning som til oppfølgingen ved eventuelle overtredelser, er det viktig at reglene blir praktisk anvendelige, samt passende og effektive i forhold til overtredelsen. Dette må gjelde både med hensyn til det nærmere innhold av sanksjonene, hvem som skal kunne utferdige dem, og hvem de skal kunne rettes mot. Tvangsmulkten eller gebyret må settes så høyt at det ikke vil lønne seg økonomisk å overtre lovgivningen.

Hovedformålet er med andre ord at ordningen skal virke preventivt på mulige lovovertredere. Det å forhindre at overtredelser finner sted er således det egentlige formålet for sanksjonsmidlene.

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

Overtredelsesgebyr

Overtredelsesgebyr er en sanksjonsmulighet som bør være tilgjengelig som reaksjon på enkeltstående overtredelser av lovverket, som for eksempel en fangst levert i strid med pålagte leveringsvilkår. Et annet eksempel hvor overtre-

delsesgebyr kan være en hensiktsmessig reaksjonsform, er i tilfeller hvor det er gjennomført en eierendring før det er gitt tillatelse til endring i eiersammensetningen etter deltakerloven § 9.

Overtredelsesgebyret vil således i slike tilfeller være en alternativ reaksjonsform til øvrige muligheter til administrative sanksjoner i deltakerloven.

Det er for øvrig grunn til å reise spørsmål ved om ikke overtredelsesgebyret også bør kunne ilegges ved overtredelse av annen fiskerilovgivning, slik det er hjemmel til ved bruk av deltakerloven §§ 11 og 18. Et eksempel her er overtredelse av reglene gitt i medhold av saltvannsfiskeloven § 9 om føring av fangstdagbok. Det kan også her være behov for mer fleksible sanksjonsmuligheter enn det man har hjemmel til i dag.

Eierskapsutvalget har ikke foreslått at overtredelsesgebyret bør kunne ilegges ved overtredelse av annen fiskerilovgivning, men departementet ser ingen grunn til at denne reaksjonsformen ikke skulle kunne nyttes også ved overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av annen fiskerilovgivning.

Overtredelsesgebyr vil kunne ha visse fellestrekk med en straff, og det må påses at ordningen ikke kommer i strid med Grunnloven § 96 om at ingen kan straffes uten etter dom. For å sikre dette, har Eierskapsutvalget foreslått at overtredelsesgebyret skal skrives ut tilsvarende som et forelegg. Det er foreslått at den ansvarlige oppfordres til å vedta gebyret innen en frist på 30 dager. Dersom forelegget ikke er vedtatt innen fristen, må fiskerimyndighetene bringe saken inn for rettsapparatet.

Departementet er av den oppfatning at en slik ordning, der vedkommende kan velge om man vil vedta overtredelsesgebyret, ikke vil være i konflikt med Grunnloven § 96. Dersom en slik ordning gjennomføres, vil det kun være vedtatt overtredelsesgebyr som vil være grunnlag for betalingsplikt og være tvangsgrunnlag (grunnlag for tvangsinn drivelse). Dersom den vedtaket retter seg mot ikke vedtar gebyret, er det forvaltningen som må ta initiativ til å bringe saken inn for rettsapparatet, for å få fastslått plikten til å betale. Dette innebærer at det kreves en domstolsavgjørelse for å ilegge den næringsdrivende en økonomisk sanksjon, med mindre vedkommende selv vedtar overtredelsesgebyret.

Det har vært reist spørsmål ved effektiviteten i en slik ordning. Når plikten til å bringe saken inn for domstolen ligger hos forvaltningsmyndigheten, vil det kunne være nærliggende at vedkommende velger ikke å vedta gebyret, for å se an om myndigheten ønsker å forfølge kravet rettslig. Dette vil kunne medføre at man

som hovedregel må gå til domstolene for å få en tvangskraftig avgjørelse for brudd på bestemmelsene i deltakerloven, og at det da vil gå lang tid fra overtredelsen av reglene til det foreligger en endelig avgjørelse. Departementet vil derfor understreke at man har til hensikt å følge opp en slik ordning, slik at den kan fungere effektivt og etter sin hensikt.

Tvangsmulkt

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

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

Det vil være aktuelt å ilegge tvangsmulkt ved varige eller løpende overtredelser, hvor overtrederen ikke retter seg etter pålegg om å holde sin virksomhet innen de rammer loven fastsetter. Tvangsmulkt vil således kunne være praktisk der det er pålagt vilkår ved innvilgelse av ervervstillatelse, og disse vilkårene ikke overholdes. I en del tilfeller er det for eksempel pålagt vilkår om registrering av rederier i bestemte kommuner eller distrikt/fylke, og at fartøyet skal drives ut fra samme sted. Slike vilkår skal sikre at ringvirkningen av driften av et fartøy kommer vedkommende sted til gode. Erfaring viser imidlertid at slike vilkår i enkelte tilfeller brytes, ved at fartøyet fortsatt forblir registrert i kommunen, mens administrasjonen flyttes til et annet sted. I slike tilfeller vil det være praktisk og effektivt å pålegge tvangsmulkt til forholdet er rettet opp i samsvar med vilkåret.

Et annet eksempel er at det er gjennomført en eierendring i et selskap som eier fiskefartøy, og denne eierendringen innebærer en eiersammensetning som er i strid med lovens regler om hvem som kan eie fiskefartøy. I et slikt tilfelle kan det ilegges en tvangsmulkt, som løper inntil eiersammensetningen er brakt i samsvar med loven.

Det vil ikke være hensiktsmessig at bestemmelsen om tvangsmulkt i deltakerloven gir en direkte anvisning på tvangsmulktens størrelse. Departementet vil i stedet foreslå en forskrift, hvor det fastsettes bestemte beløp knyttet til de ulike overtredelser. Beløpet må være så stort at det vil overskride den gevinst den ansvarlige kan påregne, dersom han ikke retter seg etter pålegget. Slike bestemmelser bør ikke inngå i

lovteksten, i det disse må kunne vurderes og eventuelt justeres etter hvert som man får erfaring med hvordan ordningen vil fungere.

Tvangsmulkten kan først begynne å løpe dersom den ansvarlige oversitter en frist for retting av forholdet. Målet er således å oppnå slik retting, uten at tvangsmulkten nødvendigvis skal begynne å løpe. Bestemmelser om fristens lengde vil bli fastsatt i forskrift.

Det er foreslått to alternativer for hvordan tvangsmulkten forfaller. Etter første alternativ vil den kunne løpe så lenge det ulovlige forholdet varer. Mulkten kan fastsettes som et beløp pr. dag, såkalt dagmulkt, eller den kan knyttes til andre tidsenheter. Den foreslåtte ordlyden tilsier at det ikke er noen grense for hvor lenge mulkten kan påløpe, og den instansen som har ilagt tvangsmulkten må da foreta en løpende vurdering av situasjonen. Det bør imidlertid settes en siste frist for oppretting av overtredelsen. Dersom det er grunn til å tro at den ansvarlige ikke har vilje eller evne til å kunne dekke krav om påløpt tvangsmulkt, vil det måtte vurderes å trekke ervervstillatelsen eller konsesjonen tilbake.

Det andre alternativet innebærer at tvangsmulkten forfaller eller påløper for hver overtredelse, noe som vil være aktuelt i tilfeller hvor det ulovlige forholdet er enkeltstående handlinger. Eksempel på dette kan være enkeltleveringer av fangst som ikke er i samsvar med fastsatt leveringsplikt, hvor tvangsmulkten da kan påløpe for hver levering som ikke er i samsvar med leveringsplikten.

Departementet ser for seg at det nettopp i slike tilfeller kan være aktuelt å kombinere de to ordningene overtredelsesgebyr og tvangsmulkt. Første levering i strid med leveringsplikten vil da utløse et overtredelsesgebyr, og samtidig ilegges en tvangsmulkt som påløper for hver fremtidig levering i strid med vilkårene for eksempel i de kommende tolv måneder. Dette skulle innebære en balansert løsning hvor man på den ene siden tar i betraktning det forvaltningsmessige behov for effektive sanksjoner, og på den annen side behovet for å ivareta rettsikkerhetsmessige hensyn.

Tvangsmulkt skal i utgangspunktet rettes mot den som er ansvarlig for overtredelsen. Normalt vil dette være den som innehar ervervstillatelsen.

Departementet foreslår at det også gis hjemmel for myndighetene til å kunne frafalle krav om påløpt tvangsmulkt. Denne adgangen bør imidlertid kun anvendes i spesielle tilfelle. Eksempel på hensyn som etter omstendighetene kan tilsi hel eller delvis nedskrivning av påløpt mulkt vil være at overtredelsen er unnskyldelig av grunner som ligger nær opp til force majeure.

Reglene om tvangsmulkt må utformes slik at det ikke oppstår tvil om forholdet til Grunnloven § 96 om at ingen kan straffes uten etter dom. Tvangsmulkt er imidlertid ikke straff i juridisk forstand og skiller seg fra straff på flere måter. For det første må tvangsmulkten fastsettes på forhånd, mens straff fastsettes når et ulovlig forhold har inntrådt. Anvendelse av straff forutsetter i alminnelighet at det foreligger subjektiv skyld. Plikten til å betale tvangsmulkt er ikke avhengig av subjektiv skyld, men inntreer når en bestemmelse eller et vilkår er overtrådt.

Forholdet til Grunnloven § 96 er behandlet blant annet i forarbeidene til forurensningsloven. Det heter således i utredningen fra Miljøverndepartementet av mai 1977, med utkast til forurensningslov med motiver, på side 95:

«Men tvangsmulkt fastsatt av forurensningsmyndighetene lar seg trolig bare forene med grunnlovens § 96 når den kan virke som et reelt pressmiddel. Blir tvangsmulkt fastsatt etter at et ulovlig forhold er oppdaget, kan den derfor først løpe fra det tidspunkt det er mulig å rette det ulovlige forhold. Dette vil ofte bety at tvangsmulkten ikke kan begynne å løpe straks. Helt utelukket vil det etter grunnlovens § 96 være å la tvangsmulkten løpe for en tid som alt er gått, trass i at det foreligger et ulovlig forhold.»

I utredningen tas også opp problemet med forhåndsfastsatt tvangsmulkt. Det heter videre på side 95–96:

«Forhåndsfastsatt tvangsmulkt – som tas inn som et vilkår i tillatelse eller forskrift – reiser ingen konstitusjonelle problemer dersom den er fiksert til et bestemt beløp. En slik beløpsfastsetting byr ikke på vansker dersom tvangsmulkten knyttes til overtredelse av et spesifisert vilkår. Noe mer tvilsomt kan det være hvis det på forhånd bare settes et maksimumsbeløp for tvangsmulkten, mens den endelige fastsetting innenfor denne grense skal skje etter at overtredelsen er skjedd. Innen rimelige grenser må trolig dette godtas også i forhold til grunnlovens § 96, men det kan hevdes at saken står annerledes dersom forurensningsmyndighetene reelt sett får en helt fri stilling til å vurdere etter at overtredelsen er skjedd, om det bør fastsettes tvangsmulkt og med hvilket beløp.»

Denne utredningen dannet grunnlag for Ot.prp.nr.11 (1979–1980) med forslag til forurensningslov.

Fiskeridepartementet ser det uansett som lite hensiktsmessig å utforme bestemmelser om tvangsmulkt som innebærer at forvaltningsorganet skal foreta en skjønnsmessig vurdering av om det bør ilegges tvangsmulkt og med hvil-

ket beløp. Skal tvangsmulkten virke effektivt som pressmiddel, må det være kjent hvilke forutsetninger som utløser tvangsmulkten og hvilket beløp som vil påløpe.

Tvangsmulkten må således praktiseres etter objektive kriterier, og den skal rette seg mot vedvarende overtredelser av regelverket. Tvangsmulkt er således ikke en straff for overtredelser som har funnet sted, men et virkemiddel for å fremtvinge etterlevelse av regelverket. Høyesterett fastslo i Polarlaks-dommen (Rt.2002 s.1298) at tvangsmulkt ikke kan ilegges etter at et ulovlig forhold er opphørt. Den vil da få karakter av en straffereaksjon og kunne komme i strid med Grunnloven § 96.

Generelt

Etter innføringen av overtredelsesgebyr og tvangsmulkt vil man ha et system i deltakerloven der administrative gebyr vil bli den vanligste og minst inngripende sanksjonsformen. Lovens § 11 vil fremdeles kunne anvendes i de tilfeller der man anser det nødvendig å gå til det skritt å trekke inn en konsesjon eller annen tillatelse, permanent eller midlertidig, mens de mest alvorlige tilfellene kan undergis strafferettslig forfølgning med hjemmel i § 29.

Eierskapsutvalget har foreslått en felles lovbestemmelse om slike administrative gebyr. Departementet vurderer det imidlertid som mest hensiktsmessig å utforme dette som to separate lovbestemmelser, jf. forslaget nedenfor til ny § 27A om overtredelsesgebyr og ny § 27B om tvangsmulkt.

Forvaltningslovens regler om saksbehandling og klagerett vil gjelde ved illeggelse av administrative gebyr.

Oppsummering

Siktemålet med forslaget om å innføre administrative gebyr er å forenkle og effektivisere regelverket, og gi anvisning på passende sanksjoner der det er størst behov for det. Departementet ser det slik at kombinasjonen av overtredelsesgebyr, tvangsmulkt, permanent eller midlertidig tilbakekall av konsesjon og andre tillatelser samt ordinær straffefølgning fra påtalemyndighetens side, vil gi et fleksibelt sanksjonssystem.

Dette vil ivareta både det offentlige behov for å iverksette sanksjoner ved brudd på bestemmelser fastsatt i eller i medhold av loven, og fartøyeiernes behov for å bli beskyttet mot sanksjoner som rammer hardere enn det er saklig grunn til.

Departementet ba om høringsinstansenes synspunkt på en slik ordning. I høringsnotatet var forslaget til bestemmelse om overtredelsesgebyr om-

talt som § 27A og forslaget til bestemmelse om tvangsmulkt omtalt som § 27B.

5.4 Høringsuttalelser

Fiskeridepartementets høringsnotat ble sendt til følgende institusjoner og organisasjoner:

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Justisdepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Miljøverndepartementet
- Nærings- og handelsdepartementet
- Finnmark Fylkeskommune
- Møre og Romsdal Fylkeskommune
- Nordland Fylkeskommune
- Sogn og Fjordane Fylkeskommune
- Troms Fylkeskommune
- Fiskeridirektoratet
- Fiskeriforskning
- Havforskningsinstituttet
- Norges Fiskerihøgskole
- Regjeringsadvokaten
- Sametinget
- Stortingets ombudsman for forvaltningen
- Universitetet i Tromsø
- Eksportutvalget for fisk
- Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening
- Norges Fiskarkvinne lag
- Norges Fiskarlag
- Norges Kystfiskarlag
- Norsk Sjømannsforbund
- Salgslagenes Samarbeidsråd
- Sør-Norges Trålerlag
- Attac Norge
- Direktoratet for naturforvaltning
- Finansnæringens Hovedorganisasjon
- Greenpeace
- Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon
- Landsdelsutvalget for Nord Norge
- Natur og Ungdom
- Norges Naturvernforbund
- Norsk Nærings- og nytelsesmiddelarbeiderforbund
- Norsk Sjøoffisersforbund
- Samarbeidsrådet for biologisk mangfold (SABIMA)
- Sjef Kystvakten
- Statens nærings- og distriktsutviklingsfond
- WWF

Av høringsinstansene hadde følgende særlige merknader til forslaget om sanksjonsordninger:

Justisdepartementet, Sivilombudsmannen, Berlevåg kommune, Hammerfest kommune, Fiskeridi-

rektoratet, Norges Fiskarlag, Fiskebåtredernes forbund, Nordland Fylkes Fiskarlag, Norges Kystfiskarlag, Norske trålderiers forening, Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening og Norske sjømatbedrifters landsforening

Justisdepartementet har blant annet følgende merknader:

«Til § 27 a: Slik bestemmelsen er uformet i forslaget, ser den ut til å legge opp til en kombinasjon av forelegg og overtredelsesgebyr. Etter det vi kan se, er det forholdet til Grunnloven § 96 som er bakgrunnen for at man har valgt denne mellomløsningen. Administrative sanksjonsordninger og forholdet til Grunnloven § 96 er drøftet i NOU 2003: 15 Fra bot til bedring s. 54 flg. Sanksjonsutvalget finner det klart at mindre overtredelsesgebyrer ikke vil være i strid med Grunnloven § 96. Sanksjonsutvalget konkluderer videre med at også større overtredelsesgebyrer vil vær forenlig med Grunnloven «dersom ordningene er saklig begrunnet, bygget opp med gode rettssikkerhetsgarantier – herunder klageadgang og adgang til domstolsprøvelse – og lovgiver har gitt uttrykk for at sanksjonene ikke skal anses som straff i Grunnlovens forstand», se NOU 2003: 15 s. 58. Videre heter det at enkelte sanksjoner kan bli regnet som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) selv om sanksjonen ikke er straff i Grunnlovens forstand. I forhold til EMK art. 6 har imidlertid etterfølgende adgang til domstolskontroll i en del tilfeller blitt ansett som tilstrekkelig, se nærmere på s. 102.

Vi kan helt til slutt vise til at flere utvalg – Tilleggsskattelovutvalget, Konkurranselovutvalget og Sanksjonsutvalget (NOU 2003:15) – nylig har utredet og fremmet forslag om straffebestemmelser og administrative sanksjoner på ulike områder. Vi kan spesielt vise til Sanksjonsutvalgets forslag om hvilke hensyn som særlig bør vektlegges ved vurderingen av om en overtredelse skal gjøres straffbar. Sanksjonsutvalget har også kommet med forslag til mønsterbestemmelser om straff og administrative funksjoner.»

Sivilombudsmannen har bemerket følgende om forholdet til den europeisk menneskerettighetskonvensjonen (EMK):

«Jeg viser til artikkel 6, som gir «enhver rett til en rettferdig og offentlig rettergang innen rimelig tid ved en uavhengig og upartisk domstol opprettet ved lov» for å få avgjort «sine borgerlige rettigheter og plikter eller en straffesiktelse mot seg». Bestemmelsens innhold sammenfattes gjerne som en rett til såkalt «fair hearing», og kommer blant annet til anvendelse ved avgjørelsen av en straffesiktelse («criminal charge»).

Ved straffesiktelser i konvensjonens forstand utløses i utgangspunktet også rettighetene i art. 6 nr. 2 og nr. 3. Det følger av praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) at uttrykket «criminal charge» ikke er begrenset til å omfatte straffesiktelser tatt ut av påtalemyndigheten, men også kan komme til anvendelse når forvaltningen utferdiger sanksjoner. Slik forslaget til § 27 A Overtredelsesgebyr og § 28 B Tvangsmulkt i deltakerloven lyder og er beskrevet i høringsnotatet, kan det være grunn til å foreta en nærmere vurdering av om illeggelse av sanksjonene må sies å utgjøre en «criminal charge» i henhold til EMK artikkel 6. I det videre lovarbeidet bør etter min mening dette spørsmål vurderes nærmere, herunder hvilke konsekvenser det kan tenkes å ha at EMK artikkel 6 kommer til anvendelse.

Jeg finner videre grunn til å vise til forbudet mot gjentatt straffeforfølgning i EMK tilleggsprotokoll 7 artikkel 4. Det følger av bestemmelsen at medlemsstatene er forpliktet til å gi avgjørelser som faller inn under bestemmelsens anvendelsesområde såkalt negativ rettskraft, det vil si at en endelig avgjørelse sperrer for ny sak om samme forhold. Anvendelsesområdet er knyttet til uttrykket «straffet» («punished»), som i henhold til EMDs praksis må tolkes i samsvar med straffebegrepet i EMK artikkel 7. I likhet med uttrykket «criminal charge» i artikkel 6 kan konvensjonens straffebegrep undertiden komme til anvendelse på forvaltningssanksjoner. Ved utformingen av nye administrative sanksjoner bør det derfor vurderes om noen av sanksjonene kan tenkes å falle inn under straffebegrepet i EMK, slik at det ved anvendelsen av sanksjonene kan unngås konflikt med blant annet forbudet mot gjentatt straffeforfølgning for samme forhold i tilleggsprotokoll 7 artikkel 4. I denne artikkelen bør hele sanksjonspanoramaset vurderes under ett, herunder de sanksjonene som er hjemlet i deltakerloven i dag og som bl.a. omfatter ordinær straffeforfølgning (§ 29).»

Fiskeridirektoratet bemerker at fiskeriforvaltningen i større grad enn det har vært gjort til nå, bør fatte vedtak om tilbakekall av ervervstillatelser og spesielle tillatelser, både på permanent og tidsbegrenset basis. Direktoratet uttaler blant annet følgende:

«Forslaget om hjemmel til å pålegge gebyr, ikke bare ved overtredelse av deltakerloven, men også ved overtredelse av annen fiskerilovgivning er en utvidelse av Eierskapsutvalgets forslag som begrenset gebyransvaret til å omfatte overtredelser av deltakerloven. Ut fra ordlyden i forslaget til ny § 27 A slik det nå foreligger, vil alle former for overtredelse av saltvannsfiskelo-

ven og de forskrifter som er gitt med hjemmel i denne kunne bli sanksjonert med gebyr.

Fiskeridirektoratet vil bemerke at saltvannsfiskeloven allerede hjemler ordninger med administrative sanksjoner gjennom inndragningsbestemmelsene i saltvannsfiskeloven §§ 7 og 11. Ordningen med inndragning på objektive grunnlag med hjemmel i §§ 7 og 11 vil langt på vei hindre at det oppnås økonomisk gevinst ved overtredelser av saltvannsfiskelovens bestemmelser for de tilfeller der slike situasjoner blir oppdaget. Ved overtredelse av deltakerlovens bestemmelser er situasjonene imidlertid en annen ettersom en her ikke har innført tilsvarende sanksjonsordninger.

En ser imidlertid at det også for overtredelser av saltvannsfiskelovens bestemmelser som for eksempel overtredelse av rapporteringsbestemmelser, ulovlig mottak av fangst, feil eller manglende føring av fangstdagbøker og slutt-sedler m.v. kan være behov for en gebyrordning i tillegg til ordningen med administrativ inndragning av fangstverdi.

Fiskeridirektoratet foreslår imidlertid at en i denne omgang avventer eventuell innføring av hjemmel til å pålegge gebyr også for overtredelser av annen fiskerilovgivning, herunder lov om saltvannsfiske og forskrifter fastsatt med hjemmel i denne, inntil det er gjennomført en vesentlig bredere utredning til et slikt forslag enn det som nå foreligger.»

Norges Fiskarlag slutter seg til Eierskapsutvalgets konklusjon, men mener at spørsmålet om de nye reaksjonsformene også skal gjelde for overtredelse av andre bestemmelser gitt i eller i medhold av annen fiskerilovgivning må vurderes i en total sammenheng.

Nordland Fylkes Fiskarlag er i utgangspunkt skeptisk til å innføre flere ordninger som ligner på straff innenfor fiskerinæringen. Laget uttaler imidlertid videre at man har «erfaring for at når det gjelder leveringsbetingelser omgås disse, og det er derfor nødvendig med muligheter til å sanksjonere dersom disse ikke følges opp. Styret sier seg derfor enig med Fiskeridepartementet når det foreslås innført en ordning med tvangsmulkt og overtredelsesgebyr.»

Fiskebåtrederne Forbund uttaler at de ser behovet for nye sanksjonsformer i tilknytning til en formalisering av leveringsplikten, og har ingen innvendinger til forslagene på dette punkt. Forbundet går imidlertid mot at de nye reaksjonsformene også skal gjelde for overtredelser av andre bestemmelser gitt i eller i medhold av annen fiskerilovgivning, for dette blir vurdert i en total sammenheng.

Norske trålerrederiers forening ser behovet for nye sanksjonsformer i tilknytning til en formalise-

ring av leveringsplikten, og har ingen innvendinger til forslagene. Foreningen går imidlertid mot at de nye reaksjonsformene også skal gjelde for overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av annen fiskerilovgivning, før dette blir vurdert i en total sammenheng.

Norges Kystfiskarlag har uttalt følgende:

«Det distriktpolitiske utgangspunktet som har ligget til grunn for innføring av leveringsvilkår og oppbyggingen av en trålflåte som supplement til kystflåten, tilsier at en naturlig sanksjon ved brudd på leveringsvilkårene må være at konsesjonen inndras, og kvoten overføres kystflåten. På denne måten kan man sikre at råstoffet fortsatt vil komme lokalsamfunnene og de lokale bedriftene til gode. Inndragning av konsesjon anses videre som et mer effektivt og målrettet virkemiddel enn for eksempel økonomiske sanksjoner. Ved bruk av økonomiske sanksjoner som overtredelsesgebyr m.v., bør det sikres at det innkrevde beløp først og fremst kommer de skadelidende bedrifter til gode som kompensasjon for det aktuelle vilkårsbrudd. Det er vesentlig at sanksjonene gis et slikt omfang og utfordring, at det reelt bidrar til å forebygge brudd på leveringsplikten.»

Norske Sjømatbedrifters Landsforening (NSL) uttaler at forslaget ikke tar hensyn til hva eventuelt fiskeindustrien taper på å ikke få tilført dette råstoffet. Dette kan være i form av tapt produksjon, omstilling innen produksjon, permitteringer med mer.

Berlevåg kommune støtter departementets forslag, men bemerker at

«...man bør imidlertid også ta i betraktning at en overtredelse av leveringsforpliktelsene faktisk medfører en kostnad også for den bedriften som skulle motta fisken, i form av tapte salg-inntekter. Overtredelse av konsesjonsvilkårene bør derfor også medføre erstatningsplikt til vedkommende bedrift eller bedrifter eller et nærmere fastsatt beløp per kg råstoff.»

Det påpekes også at

«...regelbrudd setter de utsatte bedrifter i en vanskelig situasjon med hensyn til produksjon og salg av ferdigprodukter basert på dette råstoffet. Det bør derfor vurderes hvordan tapt råstoff skal kompenseres, jfr. at den juridiske prosessen kan ta lang tid dersom regelbrudd må føres for domstolene (utkast til ny § 27 A og 27 B i deltakerloven). Det må også vurderes hvordan en inndratt konsesjon raskest mulig skal kunne nyttiggjøres igjen for bedriften eller kommunen. Det bør gis mulighet til å overføre denne – i det minste midlertidig – til annen tråler eller som tilleggskvote til kystflåte som leverer til bedriften eller kommunen.»

Hammerfest kommune uttrykker tilfredshet med at departementet nå skaffer seg et operativt reaksjonsverktøy ved overtredelser av trålerenes leveringsvilkår.

Møre og Romsdal Fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforbund, Norsk Nærings- og nytelsesmiddelarbeiderforbund, Finnmark Kristelig Folkeparti, Bø kommune og Øksenes kommune støtter forslaget.

5.5 Fiskeridepartementets vurdering

5.5.1 Behovet for lovendring

Som Eierskapsutvalget påpekte, har deltakerlovens sanksjonsbestemmelser blitt nyttet i svært begrenset grad. Årsaken til dette kan være sammensatt, men det er et problem at tilbakekall av konsesjon er det eneste alternativet til straff.

Tilbakekall av konsesjon kan ramme meget hardt, i og med at man her blir fratatt retten til å utøve sin næringsvirksomhet, og i mange tilfeller vil det også gå ut over mannskapet. På denne bakgrunn ser departementet det slik at dagens ordning ikke nødvendigvis alltid er det mest hensiktsmessige sanksjonsmiddelet, sett i forhold til arten av de overtredelser som man typisk står overfor. De tiltakene som foreslås her vil etter departementets syn supplere dagens ordning på en hensiktsmessig måte, og i sum gi et fleksibelt reaksjonssystem.

Høringsuttalelsene viser at det er oppslutning rundt forslagene.

Hovedformålet er å forhindre at overtredelser finner sted. Muligheten for å ilegge overtredelsesgebyr og tvangsmulkt kan øke reaksjonsfrekvensen, og dermed på sikt øke oppslutningen rundt lovens regler. Forslagene skal således øke sanksjonsbestemmelsenes preventive effektivitet. De administrative sanksjonene som foreslås i denne proposisjonen er i mange tilfeller mindre inngripende enn dagens sanksjonsmuligheter, og således vil motforestillingene mot bruk av slike sanksjoner kunne reduseres. Det forhold at straff og tilbakekall av konsesjon i dag anvendes i liten grad, gir muligheter til å kunne spekulere i overtredelser av regelverket, slik at det kan bli en konkurransevridning i favør av de som ikke innretter seg etter loven eller vilkår fastsatt i medhold av loven.

Det er derfor viktig at reglene er praktisk anvendelige, samt at de er utformet slik at man kan reagere på en passende og effektiv måte i forhold til overtredelsen. Dette må gjelde både med hensyn til det nærmere innhold av sanksjonene, hvem som

skal kunne utferdige dem, og hvem de skal kunne rettes mot. Størrelsen på sanksjonene må derfor settes så høyt at det ikke vil lønne seg økonomisk å overtre lovgivningen.

5.5.2 Materielle vilkår

Når offentlige myndigheter ilegger en sanksjon som følge av en uønsket handling eller unnlatelse, er det et utslag av det offentliges myndighetsutøvelse og innebærer et inngrep i borgernes rettssfære. Det følger av legalitetsprinsippet i forvaltningsretten at et slikt inngrep må ha hjemmel i lov. Videre er det et krav at det fremgår tydelig i loven hvilke handlinger eller unnlatelser som kan føre til en sanksjon ved overtredelse, og hvilken personkrets, eventuelt foretak, det kan reageres mot.

Det bør være et krav at det foreligger en forsettlig eller uaktsom overtredelse av en bestemmelse, for at det skal kunne ilegges overtredelsesgebyr. Dersom en person overhodet ikke er å bebreide for sin adferd, er det heller ikke rimelig at vedkommende blir ilagt en sanksjon.

Når det derimot gjelder tvangsmulkt, er dette en reaksjonsform som tar sikte på at vedkommende skal gjenopprette en situasjon eller opphøre med en viss adferd. Man tar således ikke stilling til årsakene til at situasjonen har oppstått, og hvorvidt vedkommende er å bebreide for dette. Det å ilegge tvangsmulkt krever således ikke at man tar stilling til et skyldspørsmål.

Når det gjelder beviskravet, er utgangspunktet i sivile saker et krav om sannsynlighetsovervekt. Det innebærer at man skal legge det mest sannsynlige faktum til grunn. I straffesaker er den klare hovedregel derimot at enhver rimelig og fornuftig tvil skal lede til frifinnelse.

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

Departementet er enig i det resultatet som Høyesterett her har kommet til. Administrativ inndragning etter saltvannsfiskekloven § 11 er ikke å betrakte som en sanksjon, idet dette dreier seg om inndragning av verdien av fangst som av en eller annen grunn er ulovlig. Inndragningen har således ikke pønalt formål. Det vil likevel ofte blir oppfattet slik av den som inndragningen retter seg mot. Departe-

mentet ser det i forlengelsen av denne dommen som naturlig at det samme beviskravet bør gjelde også for ileggelse av overtredelsesgebyr, idet dette forutsetter forhold som er klanderverdige hos parten, og overtredelsesgebyr har likhetstrekk med bot, som behandles i straffeprosessens former.

Det innebærer at man får samsvarende beviskrav ved administrativ inndragning og ved ileggelse av overtredelsesgebyr. Det vil da være naturlig at man for fremtiden legger det samme beviskravet til grunn også ved anvendelsen av deltakerloven § 11, jf. § 18, om inndragning av tillatelser, slik at man får samsvarende beviskrav ved alle disse formene for vedtak.

5.5.3 Saksbehandlingsregler

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

Det typiske startpunktet for en sak om ileggelse av overtredelsesgebyr eller tvangsmulkt vil være at det avdekkes mistenkelige forhold gjennom kontrollvirksomhet. Av og til kan det være en rapport fra private eller omtale i medier, fulgt av undersøkelser fra forvaltningens side, som starter saken.

Før forvaltningsmyndighetene ilegger en administrativ sanksjon, skal parten motta et forhåndsvarsel som gjør rede for hva saken gjelder, jf. forvaltningsloven § 16, samt gis anledning til å uttale seg og til å se sakens dokumenter. I henhold til forvaltningsloven § 11 og ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper, har forvaltningen en omfattende plikt til på forespørsel å gi veiledning om det som kan være av betydning for parten. Forvaltningen må utrede og bearbeide saken til den er «så godt opplyst som mulig» før avgjørelse treffes, jf. forvaltningsloven 17. Hva som nærmere ligger i dette kravet, avhenger av sakens art og alvorlighet.

Vedtaket om å ilegge overtredelsesgebyr eller tvangsmulkt skal være skriftlig, jf. forvaltningsloven § 23, og det skal være begrunnet, jf. § 24. Begrunnelsen skal redegjøre for hvilke faktiske forhold og regler vedtaket bygger på, og helst også de hovedhensyn som har gjort seg gjeldende ved eventuelle skjønnsmessige vurderinger, jf. § 25. Partene skal underrettes om vedtaket så snart som mulig, jf. § 27, og i den sammenheng skal det orienteres om klageadgangen og muligheten etter forvaltningsloven § 42 til å få utsatt iverksettelsen av vedtaket frem til en eventuell klagesak er avgjort.

I høringsnotatet foreslo departementet at over-

tredelsesgebyret skulle vedtas av parten, som et forelegg. Dersom gebyret ikke ble vedtatt, skulle det i henhold til høringsforslaget bringes inn for domstolene for endelig avgjørelse. På bakgrunn av høringsuttalelsene har departementet gått bort fra dette, jf. nedenfor om forholdet til Grunnloven § 96. I det lovforslaget som nå fremmes, er det således ikke et vilkår at parten vedtar forelegget for at det skal kunne tvangsfullbyrdes. Vedtak om ileggelse av et overtredelsesgebyr vil således være endelig, i den forstand at gyldigheten ikke er avhengig av aksept fra partens side. Den som vedtaket retter seg mot, kan imidlertid påklage dette til overordnet forvaltningsorgan og eventuelt bringe saken inn for domstolene gjennom et søksmål mot staten.

5.5.4 Forholdet til Grunnloven § 96

Grunnloven § 96 slår fast følgende prinsipp:

«Ingen kan dømmes uten etter Lov, eller straffes uten etter Dom.»

I høringsnotatet tok Fiskeridepartementet opp Grunnlovens bestemmelse i forhold til forslaget om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr.

Departementet påpekte at tvangsmulkten skiller seg fra overtredelsesgebyr ved at tvangsmulkt ikke er en straff for overtredelser som har funnet sted, men et virkemiddel for å fremtvinge etterlevelse av regelverket. Konklusjonen er således at tvangsmulkt ikke vil reise noen problemstillinger i forhold til § 96.

Bakgrunnen for dette standpunktet er at formålet med en tvangsmulkt er å fremtvinge oppfyllelse eller gjenoppretting av en lovlig tilstand, og ikke å påføre parten et onde som en reaksjon mot en overtredelse. Det er derfor uten betydning at parten vil oppfatte tvangsmulkten som et onde, og det er uten betydning at tvangsmulkten vil kunne komme opp i betydelige beløp. Poenget er at tvangsmulkten ikke ilegges som reaksjon etter at et ulovlig forhold har opphørt, men for å fremtvinge et slikt opphør.

Den videre gjennomgang av forholdet til Grunnloven § 96 vil derfor kun være knyttet til overtredelsesgebyr.

Av hensyn nettopp til forholdet til Grunnloven, inneholdt departementets høringsforslag et krav om at parten skulle ha vedtatt gebyret for at dette skulle kunne tvangsfullbyrdes, til tross for at en slik vedtaksordning vil redusere gebyrordningens effektivitet. Etter at departementet hadde sendt sitt forslag på høring, la Sanksjonsutvalget den 16. mai 2003 frem NOU 2003:15 Fra bot til bedring, hvor det fremmes forslag til et helhetlig system for administrative sanksjoner.

Sanksjonsutvalget har gått igjennom rettspraksis i forhold til Grunnloven § 96, og påpeker at domstolene tradisjonelt har gått meget langt i å la lovgivers karakteristikk av en reaksjon være avgjørende ved vurderingen av hvorvidt en sanksjon er å regne som straff etter Grunnloven § 96, også der en sanksjon i og for seg kunne anses som straff i Grunnlovens forstand. Sanksjonsutvalget viser således til at ingen administrative sanksjoner som ikke innebærer fengselsstraff, ennå har blitt ansett for å være i strid med Grunnloven § 96.

Sanksjonsutvalget understreker også at det ikke er tilstrekkelige holdepunkter for å anta at det bare er bagatellmessige sanksjoner eller sanksjoner på helt spesielle områder som vil være forenlig med Grunnloven § 96. Utvalget legger til grunn at også mer inngripende rettighetstap, større overtredelsesgebyrer og tap av offentlig ytelse for et større beløp eller et lengre tidsrom vil være forenlig med Grunnloven, dersom ordningene er saklig begrunnet, bygget opp med gode rettssikkerhetsgarantier, herunder klageadgang og adgang til domstolsprøvelse, og lovgiver har gitt uttrykk for at sanksjonene ikke skal anses som straff i Grunnlovens forstand.

Justisdepartementet har vist til dette i sin høringsuttalelse, og også Siviltombudsmannen har understreket at man bør se hen til NOU 2003:15 og Sanksjonsutvalgets utredning i det videre arbeidet med nye sanksjoner i deltakerloven, da dette vil sikre at overtredelsesgebyret og tvangsmulkten etter deltakerloven er i samsvar med generelle prinsipper for utferdigelse av forvaltningssanksjoner.

På denne bakgrunn ser Fiskeridepartementet det som riktig å se hen til Sanksjonssanksjonsutvalgets utredning omkring disse spørsmålene, og anser at en ordning med administrativt ilagt overtredelsesgebyr, uten en vedtakelsesordning, vil være forenlig med Grunnlovens bestemmelse.

Overtredelsesgebyret vil således ikke være å betrakte som en straff i Grunnlovens forstand.

Det presiseres at partenes rettsikkerhet vil være ivaretatt på en betryggende måte gjennom de alminnelige forvaltningsrettslige saksbehandlingsreglene, herunder klageadgang til overordnet organ, og muligheten for å bringe saken inn for domstolene.

5.5.5 Forholdet til Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK)

5.5.5.1 Innledning

Selv om en sanksjon ikke er straff i Grunnlovens forstand, kan den måtte regnes som straff i forhold til Den europeiske menneskerettskonvensjo-

nen, heretter forkortet til EMK. Dette har ikke konsekvenser for hvilken instans som kan ilegge sanksjonen, men for hvilke krav som må stilles til saksbehandlingen og adgang til domstolsbehandling i forbindelse med ileggelse av sanksjoner etter deltakerloven. EMK gjelder som norsk lov, jf. menneskerettsloven av 21. mai 1999 nr. 30 § 2. Av særlig betydning er EMK artikkel 6 nr. 1, som har regler om særskilte rettigheter blant annet for den som får en straffesiktelse rettet mot seg.

Den norske oversettelsen av EMK artikkel 6 nr. 1 lyder:

«For å få avgjort sine borgerlige rettigheter og plikter eller en straffesiktelse mot seg, har enhver rett til en rettferdig og offentlig rettergang innen rimelig tid ved en uavhengig og upartisk domstol.»

Det følger av praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen at uttrykket «straffesiktelse» ikke er begrenset til å omfatte straffesiktelser tatt ut av påtalemyndigheten, men også kan komme til anvendelse når forvaltningen utferdiger sanksjoner.

For så vidt gjelder tvangsmulkt, vil departementet vise til det som er sagt ovenfor i forhold til Grunnloven § 96. På bakgrunn av at tvangsmulkt ikke er å anse som straff, vil forslaget om å innføre tvangsmulkt heller ikke reise noen problemstillinger i forhold til EMK artikkel 6 nr. 1. Den følgende gjennomgangen er således begrenset til å gjelde overtredelsesgebyr.

Dersom overtredelsesgebyr er å anse som en straffesiktelse etter EMK, må de rettsikkerhetsgarantier som EMK oppstiller være ivaretatt. Begrepet «straffesiktelse» («criminal charge») i EMK artikkel 6 er et såkalt autonomt begrep, hvilket innebærer at den norske klassifiseringen ikke er avgjørende. Etter konvensjonsorganenes praksis avhenger svaret på spørsmålet om artikkel 6 nr. 1 kommer til anvendelse, på en vurdering av lovbruddets karakter og sanksjonens innhold og alvor. Administrativt ilagte økonomiske sanksjoner av diverse slag, herunder gebyrer for trafikkovertridelser og tilleggsavgift, har i mange tilfeller blitt ansett for å innebære avgjørelse av en straffesiktelse etter EMK.

Når det gjelder «lovbruddets karakter», har det blant annet betydning om ansvar etter det aktuelle regelverket forutsetter en skyldkonstatering. På bakgrunn av at det foreslås at det skal fastsettes et skyldkrav i bestemmelsen om overtredelsesgebyr, vil dette i mange tilfeller kunne bli karakterisert som straff etter EMK.

Momentet «sanksjonens innhold» henspiller på

hvilken type reaksjon det er snakk om; frihetsberøvelse, økonomiske sanksjoner, tap av tillatelser og rettigheter mv. Jo mer inngripende den aktuelle reaksjonen er etter sin art, desto større mulighet er det for at reaksjonen må anses som en straffesiktelse. Overtredelsesgebyr som sanksjonsmulighet for brudd på deltakerloven vil kunne komme opp i betydelige beløp, og også på denne bakgrunn vil overtredelsesgebyr kunne bli ansett som en straffesiktelse i EMKs forstand. Overtredelsesgebyr har et pønalt formål, og vil således også på dette grunnlag kunne bli ansett som straffesiktelse etter EMK.

«Sanksjonens alvor» er også et moment i vurderingen av hvorvidt overtredelsesgebyr kan bli ansett som en straffesiktelse etter EMK. Det vil i denne forbindelse kunne ha betydning om det ilegges et stort eller lite gebyr. Overtredelsesgebyr som ilegges for brudd på deltakerloven vil kunne komme opp i en slik størrelse at det mest sannsynlig vil bli karakterisert som en straffesiktelse.

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

5.5.5.2 *Konsekvenser av at overtredelsesgebyr anses som «straffesiktelse»*

Retten til en rettferdig rettergang

Grunnkravet i EMK artikkel 6 er at prosessen skal være rettferdig. Hva som regnes som en rettferdig prosess er illustrert gjennom praksis fra Menneskerettsdomstolen, og det stilles krav til en rekke ulike rettsikkerhetsgarantier ut over de som følger direkte av artikkelen: Partene skal være likestilt under rettergangen, kontradiksjonsprinsippet skal gjelde, partene skal gis anledning til å være til stede under rettergangen, avgjørelser skal begrunnes i rimelig grad, og i saker som innebærer en straffesiktelse gjelder det et vern mot selvinkriminering. Også i en rekke andre relasjoner har retten til en rettferdig prosess betydning.

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

Adgang til domstolsprøvelse

Artikkel 6 har blitt tolket slik at den sikrer adgang til domstolene for enhver sak som faller inn under artikkelens anvendelsesområde. I saker som innebærer avgjørelse av en straffesiktelse, gjelder det et strengt krav om adgang til domstolene. Domstolen må videre ha adgang til full prøving av sakens faktiske og rettslige sider. Konvensjonen stiller derimot neppe noe krav om at domstolen skal kunne prøve forvaltningens såkalte «frie skjønn» i det underliggende vedtaket.

Kravet om adgang til domstolsprøvelse er oppfylt ved den alminnelige adgangen til å bringe forvaltningsvedtak inn for domstolen.

Retten til avgjørelse innen rimelig tid

Artikkel 6 nr. 1 gir enhver som omfattes av artikkelen, en rett til å få sin sak avgjort innen rimelig tid. Det kan imidlertid ikke stilles opp noen bestemt frist for saksbehandlingstiden, da en rekke forhold vil være av betydning. I konvensjonspraksis er det utviklet enkelte kriterier for vurderingen av kravet til rimelig tid. Ett moment av betydning er hvor mange instanser saken behandles i. Et annet moment er sakens rettslige og faktiske kompleksitet. Komplekse saker krever rimeligvis lengre saksbehandlingstid enn enklere saker. Videre er klagegens og myndighetenes opptreden av betydning. Fristen for saksbehandlingstiden løper fra klage tidspunktet og avbrytes når det foreligger en rettskraftig dom eller saken på annen måte er endelig avsluttet.

Departementet vil vise til forvaltningslovens krav om at forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Dette må således i utgangspunktet kunne sies å ivareta de krav til avgjørelse innen rimelig tid som domstolen setter. Vurderingen av om kravet til avgjørelse innen rimelig tid er tilfredsstillt etter EMK, vil etter dette måtte bli konkret vurdert i hvert enkelt tilfelle.

Uskyldspresumsjonen i straffesaker

Artikkel 6 nr. 2 fastslår at enhver som blir siktet for en straffbar handling, skal antas uskyldig inntil skyld er bevist etter loven. Konvensjonspraksis har fastslått at uskyldspresumsjonen som hovedregel innebærer et forbud mot å konstatere skyld uten straffedom. Artikkel 6 nr. 2 har imidlertid ikke noen uttrykkelig regel om hvilket beviskrav som skal gjelde for å konstatere skyld.

I forhold til en administrativ sanksjon som overtredelsesgebyr, vil myndighetene vurdere skyld-

spørsmålet og om beviskravet er oppfylt som en del av saksbehandlingen før man ilegger gebyret. Konvensjonen vil imidlertid ikke være til hinder for at man i mer bagatellmessige saker ilegger en sanksjon på grunnlag av regler om omvendt bevisbyrde. Fiskeridepartementet ser likevel ikke for seg at dette vil være aktuelt i første omgang.

Visse minimumsrettigheter i straffesaker

Artikkel 6 nr. 3 lister opp visse minimumsrettigheter som kommer til anvendelse i straffesaker og som således også vil kunne komme til anvendelse ved ileggelse av overtredelsesgebyr. Disse rettighetene bidrar til å presisere kravene til en rettferdig prosess i artikkel 6 nr. 1, men gir ingen uttømmende angivelse av de kravene som stilles.

Bokstav a fastsetter retten til å bli informert straks om en straffesiktelse på et språk som den siktede forstår, slik at parten gis mulighet til å forsvare seg. Ved administrative sanksjoner som utløser vernet i artikkel 6 nr. 3, vil forhåndsvarsel etter forvaltningsloven kunne sikre at rettighetene etter bokstav a ivaretas.

Bokstav b gir parten et krav på tilstrekkelig tid og mulighet til å forberede sitt forsvar og har således nær sammenheng med bestemmelsen i bokstav a.

Bokstav c fastsetter en rett til å få forsvare seg personlig eller gjennom juridisk bistand etter eget ønske. Dersom parten mangler midler, gir bestemmelsen en rett til juridisk bistand på det offentliges bekostning dersom det er nødvendig i rettferdighetens interesse («when the interests of justice so require»). Retten til selv å ta til motmæle eller å la seg representere av en advokat vil ikke skape problemer i saker om administrative sanksjoner, da dette ivaretas ved forvaltningsloven § 12.

Det kan imidlertid bli et spørsmål om hvor langt retten til juridisk bistand på det offentliges bekostning rekker. Rettighetene etter artikkel 6, og særlig artikkel 6 nr. 3, skal komme vedkommende til gode i den grad rettferdigheten i prosessen vil kunne bli alvorlig svekket dersom rettighetene etter bestemmelsene ikke kommer til anvendelse. Vurderingen må uansett skje på bakgrunn av særtrekkene ved den aktuelle saksbehandlingen og de konkrete saksforhold. Det vises for så vidt reglene i forvaltningsloven § 36 om dekning av saksomkostninger i klagesaker i visse tilfeller, og departementet finner ikke grunn til å regulere dette spesielt i forhold til forlaget som fremmes her om innføring av overtredelsesgebyr.

Bokstav e gir parten rett til tolk dersom han ikke forstår eller snakker det språket som benyttes i ret-

ten. Vedkommende kan ha krav på tolk på forvaltningsstadiet i visse tilfeller. Vurderingen her vil bli den samme som for rettigheten etter bokstav c, og det avgjørende er om rettferdighetens interesse krever at det stilles en tolk til disposisjon. Det må således vurderes konkret på bakgrunn av det enkelte saksforhold om det foreligger et krav på tolk på forvaltningsstadiet. Det er således ikke grunn til å regulere dette nærmere.

5.5.5.3 Legalitetsprinsippet og forbud mot tilbakevirkning

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

5.5.5.4 Forbudet mot gjentatt forfølgning («dobbelstraff»)

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

Forbudet kommer til anvendelse når to ulike sanksjoner knyttet til samme handling defineres som straff etter EMK, og disse ikke har blitt ilagt samtidig.

Kjerneområdet for forbudet mot dobbelstraff er ordinære straffesaker som følger straffeprosesens former. Anvendelsesområdet er knyttet til uttrykket «straffet» («punished»), som i henhold til Menneskerettsdomstolens praksis må tolkes i samsvar med straffebegrepet i EMK artikkel 7. I likhet med uttrykket «criminal charge» i artikkel 6 kan konvensjonens straffebegrep i artikkel 7 undertiden komme til anvendelse på forvaltningssanksjoner. En administrativ forfølgning kan komme før eller etter en ordinær straffesak, eller man kan tenke seg gjentatt administrativ forfølgning for samme forhold. Hvor en administrativ prosess er å anse som «criminal charge» etter EMK, vil det altså innføre et forbud mot straff for det samme forhold straks det administrative vedtaket er endelig. Dersom den første prosessen er avgjort, krenkes altså konvensjonen allerede ved innledning av en ny forfølgning for det samme forhold.

Som vist til foran, kan ileggelse av overtredel-

sesgebyr kunne falle inn under straffebelegget i EMK og således også kunne rammes av forbudet mot gjentatt forfølgning for samme forhold i tilleggsprotokoll 7 artikkel 4. I tillegg vil adgangen til å tilbakekalle en ervervstillatelse, eventuelt for en kortere periode i henhold til deltakerloven § 11, jf. § 18, etter omstendighetene kunne bli ansett som en straffesiktelse etter EMK, og dermed også falle inn under forbudet mot gjentatt straffefølgning eller danne grunnlag for at man ikke senere kan reagere med andre sanksjoner på grunnlag av samme forhold.

EMK tilleggsprotokoll 7 artikkel 4 beskytter altså mot gjentatt forfølgning, mens *samtidig* forfølgning gjennom parallelle prosesser derimot ikke innebærer en krenkelse av EMK. En straff og administrativ sanksjon kan ilegges samtidig av henholdsvis påtalemyndigheten/domstolene og forvaltningen, eventuelt at to ulike administrative sanksjoner ilegges samtidig av forvaltningen, uten at dette vil innebære noen krenkelse av konvensjonen. I et slikt tilfelle fremstår de ulike sanksjonene som elementer i en samlet sanksjonsutmåling.

Høyesterett tilbakeviser imidlertid i Rt 2002 side 557 at det er tilstrekkelig for å komme klar av forbudet mot «dobbelstraff» at den nye forfølgningen er påbegynt før den sperrende avgjørelsen ble rettskraftig. Om det er adgang til å fortsette saken hvis det er truffet avgjørelse i første instans i sak nr. 2 før avgjørelsen i sak nr. 1 ble endelig, tas det ikke stilling til. Mindretallet hevder imidlertid at det ikke er «tilstrekkelig at den nye forfølgningen er påbegynt før den sperrende avgjørelsen ble rettskraftig. Protokoll 7 artikkel 4 nr. 1 beskytter ikke bare mot ny forfølgning, men også mot at vedkommende blir straffet på nytt. Forbudet mot dobbelstraff kommer ikke til anvendelse i tilfeller hvor den nye eller parallelle forfølgning har kommet så langt at det er truffet vedtak om sanksjon i første instans før den sperrende avgjørelse ble rettskraftig.»

Sanksjonsutvalget har bemerket at den rettsoppfatningen som følger av det siterte, medfører et rettslig gjennomførbart skille som ikke vil være i strid med konvensjonen. I brev av 28. juni 2002 til statsadvokatene og politimestrene har riksadvokaten fastsatt direktiver om konsekvenser av «dobbelstraff»-forbudet for verserende og avgjorte straffesaker som bygger på en slik forståelse.

Høyesterett har videre uttalt at kravet til samtidighet må konkretiseres ut fra det formål vernet etter Protokoll 7 artikkel 4 har, nemlig å skåne parten for belastningen ved å bli utsatt for en ny straffefølgning. Dette kan uttrykkes slik at regelen skal beskytte lovovertrederens legitime interesse i å kunne legge en sak bak seg. Denne vurdering må i følge Høyesterett skje konkret.

Fiskeridepartementet antar således at overtredelsesgebyr og straff i prinsippet vil kunne ilegges samtidig, ut fra en slik konkret vurdering som Høyesterett har gitt anvisning på. I praksis vil likevel dette fremstå som lite praktisk, jf. nedenfor om valg av «spor».

Prinsippet om å unngå gjentatt forfølgning for samme forhold gjør det dermed nødvendig å samordne straff og administrative sanksjoner i deltakerloven. Strafferettsapparatet og forvaltningen kan ikke uavhengig av hverandre og til forskjellig tid sanksjonere den samme overtredelsen. For det offentlige (forvaltningen, påtalemyndigheten og domstolene sett under ett) vil det som regel være mindre ressurskrevende med én prosess enn flere. Dessuten vil en felles sanksjonsfastsettelse gi bedre mulighet til å se sanksjonene i sammenheng, slik at den totale reaksjon blir best mulig tilpasset overtredelsen. Det må således sikres at ileggelse av sanksjoner skjer gjennom én prosess. Man kan her bruke betegnelsen «ensporet system», fordi sanksjonsfastsettelsen bør skje enten i det forvaltningsrettslige eller i det straffeprosessuelle spor.

I praksis bør man altså velge «spor» både for å være sikker på ikke å komme i konflikt med forbudet mot dobbelstraff, for å finne en totalt sett korrekt og hensiktsmessig reaksjon og av prosessøkonomiske grunner. I de aller fleste tilfeller vil det være forvaltningen som først blir oppmerksom på lovbruddet. Både dette faktum og synspunktet om at det ikke skal anvendes straff der en administrativ sanksjon er tilstrekkelig, tilsier at sporvalget bør foretas av forvaltningen, og at dette bør gjøres i den enkelte sak.

Brudd på deltakerloven er imidlertid undergitt ubetinget offentlig påtale, jf. straffeloven § 77. Dette innebærer at politiet i utgangspunktet har en etterforskningsplikt hvis man blir kjent med overtredelsen, jf. straffeprosessloven § 224 første ledd. Det kan derfor være en viss fare, i hvert fall i teorien, for at forvaltningen og politiet, uavhengig av hverandre og uten å vite om hverandre, arbeider med samme sak.

Sanksjonsutvalget har foreslått en ny § 81a i straffeloven slik at påtale, når ikke annet er fastsatt i særloven, skal være betinget enten av anmeldelse eller påtalebegjæring fra forvaltningen eller at det foreligger allmenne hensyn. Etter sanksjonsutvalgets syn bør politiet således som hovedregel først starte etterforskning når forvaltningen ber om det. Den nødvendige sikkerhetsventil vil man ha gjennom alternativet «allmenne hensyn», som blant annet gir politiet anledning til å gripe inn dersom forvaltningen skulle forholde seg passiv ved alvorlige overtredelser. En generell bestemmelse som skis-

sert, kan da fravikes i den enkelte særlov. Lovgiver må derfor alltid vurdere konkret om påtalen skal være betinget av anmeldelse eller begjæring, eller være ubetinget offentlig.

Forslag til ny § 81a i straffeloven vil, om den blir vedtatt, få anvendelse på straffebestemmelser i all lovgivning som inneholder administrative sanksjoner, når ikke annet er bestemt. Departementet ser det som hensiktsmessig å avvente behandlingen av ny bestemmelse i straffeloven, og har derfor ikke fremmet forslag om særskilte regler om påtale i deltakerloven.

Inntil videre må imidlertid fiskeriforvaltningen forholde seg slik at man velger å ikke gå til anmeldelse i de tilfeller hvor man vurderer det som mest hensiktsmessig å ilegge administrative sanksjoner. Det er departementets intensjon at det først og fremst skal reageres med administrative sanksjoner ved brudd på deltakerloven. Anmeldelse vil derfor bare være aktuelt i de mest alvorlige tilfellene.

Den foregående diskusjonen tar for seg spørsmålet om hvordan man skal forholde seg ved valg av ulike sanksjonsformer ved overtredelse av én bestemmelse. Et annet spørsmål oppstår når en handling innebærer en overtredelse av ulike lovbestemmelser, for eksempel både bestemmelser i deltakerloven og i selskapslovgivningen. Forbudet mot gjentatt straffeforfølgning kan komme til anvendelse også i en slik situasjon. Etter Menneskerettsdomstolens praksis må man vurdere om de ulike lovbestemmelsene i det vesentlige inneholder de samme elementene, og det må ikke være noen vesensforskjell på straffebetingelsene i de to sanksjonsbestemmelsene det er tale om å anvende. I så fall vil forbudet mot dobbeltstraff komme til anvendelse, og de myndigheter som måtte være involvert må koordinere sin behandling av saken.

5.5.6 Nærmere om overtredelsesgebyr og tvangsmulkt

5.5.6.1 Virkeområdet for overtredelsesgebyr og tvangsmulkt

I høringsnotatet foreslo Fiskeridepartementet at sanksjonsordningene også skulle kunne anvendes for overtredelse av annen fiskerilovgivning, på samme måte som en tillatelse kan kalles tilbake på grunnlag av overtredelser også av annen fiskerilovgivning. Flere av høringsinstansene har imidlertid gått mot dette, under henvisning til at man anser det for ønskelig med en nærmere utredning av dette spørsmålet.

Regjeringen oppnevnte den 14. mars 2003 et eget lovutvalg for å utrede ny lov om havressurser. Dette utvalget, Havressurslovutvalget, arbeider

med en forenkling av saltvannsfiskeoven og en totalgjennomgang av det relevante lovverk, for å gi en mer brukervennlig lov og et mer oversiktlig rettskildebilde. Utvalget vil i denne forbindelse også se på sanksjonsbestemmelsene i saltvannsfiskeoven. Det vil således være anledning til å komme tilbake til spørsmålet om hvorvidt den type administrative sanksjoner som foreslås i denne proposisjonen, også skal komme til anvendelse ved overtredelse av annen fiskerilovgivning. Havressurslovutvalget skal levere sin innstilling til Fiskeridepartementet innen 15. mars 2005.

Departementet anser likevel, og til tross for høringsuttalelsene, at det er behov for allerede nå å få en hjemmel i lovverket for å anvende overtredelsesgebyr som sanksjonsform ved overtredelse av de reglene som er gitt i eller i medhold av saltvannsfiskeoven om utøvelsen av fiske. Dette dreier seg for eksempel om reglene om forbud mot utkast av fisk, som det har vært oppmerksomhet rundt nylig.

Fiskeridepartementet har mottatt en rapport fra en egen kommisjon, som har sett på ulike tiltak for å komme ulovlig utkast til livs. Som et ledd i dette arbeidet bør lovverket gi hjemmel for et fleksibelt sanksjonssystem, hvor et administrativt ilagt overtredelsesgebyr også bør være en mulighet. Et slikt gebyr gir mulighet for å komme med en rask reaksjon, som er tilpasset grovheten i den enkelte overtredelse.

I det lovforslaget som legges frem her, er således virkeområdet for tvangsmulkt begrenset til overtredelser av deltakerloven mens overtredelsesgebyr i samsvar med høringsforslaget vil kunne nyttes som reaksjonsform også ved overtredelse av «annen fiskerilovgivning».

5.5.6.2 Nærmere om overtredelsesgebyr

Departementet har foreslått at overtredelsesgebyr skal være en sanksjonsform som bør være tilgjengelig som reaksjon på enkeltstående overtredelser av loven, som for eksempel en fangst levert i strid med pålagte leveringsvilkår. Overtredelsesgebyr kan også være en hensiktsmessig reaksjonsform for eksempel i tilfeller hvor det er gjennomført en eierendring i et foretak som direkte eller indirekte eier fiskefartøy, før det er gitt tillatelse til endring i eiersammensetningen i samsvar med reglene i deltakerloven § 9.

Departementet antar at hovedgruppen av overtredelser vil dreie seg om opptreden i strid med konsesjonsvilkår. Et eksempel på dette er foretak som formelt er etablert på det sted hvor myndigheten gjennom vilkår krever at rederiet skal være lokalisert for å oppebære en viss konsesjon, men

hvor den reelle styringen likevel blir lokalisert et annet sted. Dette vil innebære et brudd på konsekvensvilkår som kan være gjenstand for ileggelse av overtredelsesgebyr.

Et annet eksempel på lovbrudd hvor overtredelsesgebyr kan være aktuelt, er overtredelse av forbudet i deltakerloven § 4 annet ledd mot at andre enn den som er gitt ervervstillatelse for fartøyet, uten egen tillatelse driver fiske med fartøyet. Der som en person eller et foretak i strid med dette driver fiske for egen regning og risiko med et fartøy man ikke er gitt ervervstillatelse for, vil det være høyst aktuelt å reagere overfor dette med et overtredelsesgebyr.

Ytterligere et eksempel på lovbrudd som det kan være aktuelt å reagere overfor med et overtredelsesgebyr, er de tilfellene hvor man avdekker proforma-avtaler om eierandeler i selskap. Det kan for eksempel være personer som blir oppgitt som eiere fordi den reelle eieren ikke fyller vilkårene i deltakerloven § 6 om å ha drevet aktivt fiske for å få ervervstillatelse, eller for å omgå ulike eierskapsbegrensninger. I en rekke fiskerier hvor man både har adgangsbegrensede og åpne reguleringsgrupper, er det for eksempel regler som forhindrer den som deltar i den adgangsbegrensede gruppen fra å delta i den åpne reguleringsgruppen. Det kan også være personer som uriktig blir oppgitt som eiere fordi de er bosatt i et visst fylke, mens den reelle eieren er bosatt utenfor fylket og derfor ikke ville blitt tildelt en viss konsesjon eller deltakeradgang ved erverv av fartøyet.

Departementet ser alvorlig på alle typer omgørelser av bestemmelser om eierskap til fiskefartøy, og særlig de tilfellene hvor man omgår bestemmelser som er satt for å ivareta distriktpolitiske hensyn. Dette gjelder blant annet fylkesbindingen for å få tildelt deltakeradgang i gruppe I i det konvensjonelle fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62^N, ved kjøp av et fartøy som har slik adgang. Man tar derfor sikte på å nytte overtredelsesgebyr aktivt i denne type saker, idet man ved denne reaksjonsformen vil kunne gi en rask og merkbar reaksjon overfor den som har begått lovbruddet.

I tillegg kommer så de ulike typetilfellene av overtredelse av saltvannsfiskekloven, som ulovlig utkast av fisk, bruk av fiskeredskap med ulovlig maskevidde, bruk av innretninger som motvirker fiskeredskapens evne til å selekere fangsten osv.

Når det gjelder størrelsen på overtredelsesgebyret, ser departementet det som mest hensiktsmessig at det foretas en konkret vurdering av det tilfellet som ligger til avgjørelse. Det bør likevel fastsettes en forskrift med nærmere retningslinjer for utmålingen, for å sikre en overordnet styring og

samordning. Ved utmålingen bør man legge vekt på momenter som overtredelsens omfang og virkning, samt eventuell fortjeneste oppnådd ved overtredelsen. Departementet vil understreke at gebyret i hvert fall bør settes så høyt at det at det ikke vil lønne seg økonomisk å overtre vedtaket. Antatt gevinst av det ulovlige forhold må derfor bringes på det rene og tillegges vekt ved fastsettelsen. Det kan også tas hensyn til hvilke kostnader behandlingen av saken og de undersøkelser som har vært nødvendige i den forbindelse, har påført det offentlige.

Et praktisk viktig spørsmål er når et ilagt overtredelsesgebyr må betales. Dette bør også reguleres nærmere i forskrift. Departementet ser det slik at borgeren eller foretaket bør ha mulighet til å vurdere om adgangen til å påklage vedtaket skal benyttes, før betalingsplikten inntreffer. Betalingsfristen bør således tilpasses klagefristen.

Departementet legger vekt på å sikre forutsigbarhet i reaksjonene. Dette er viktig både for å unngå usaklig forskjellsbehandling, og for å oppnå målet om preventiv virkning av reglene. Dette kan om nødvendig ivaretas gjennom en instruks om praktiseringen av reglene.

5.5.6.3 Nærmere om tvangsmulkt

Med tvangsmulkt forstås her en plikt til å betale et pengebeløp ved overtredelse av loven eller et lov hjemlet vedtak, frem til overtrederen har oppfylt sin forpliktelse. Tvangsmulkt karakteriseres ved at formålet er å fremtvinge oppfyllelse. Dette vil da fungere som et pressmiddel, og har virket etter sin hensikt dersom den ansvarlige innretter seg slik at han slipper å betale. I tilfeller der det er noe å gjenopprette kan tvangsmulkt således ofte være mer effektivt for å oppnå etterlevelse enn sanksjoner.

Tvangsmulkt kan være aktuelt i flere av situasjonene som er nevnt foran i forbindelse med overtredelsesgebyr, for å fremtvinge for eksempel etterlevelse av konsesjonsvilkår eller at det blir etablert et reelt eierskap til fartøyet som er i samsvar med det som er godkjent eller i samsvar med lovens regler. Ileggelse av overtredelsesgebyr og deretter en tvangsmulkt vil ikke være i strid med forbudet mot dobbeltstraff, idet overtredelsesgebyret er en sanksjon rettet mot den overtredelse som har funnet sted mens tvangsmulkten er et tvangsmiddel for å fremtvinge oppretting av situasjonen dersom vedkommende ikke frivillig har rettet opp forholdet.

Tvangsmulkten skal således først begynne å løpe når rettingsfristen er oversittet, og forutsetningen er at det fortsatt foreligger en ikke oppfylt forpliktelse.

Departementet finner at det er grunn til å ha

hjemmel for nedsettelse eller ettergivelse av tvangsmulkt i visse tilfeller. En slik hjemmel gir mulighet for å finne gode løsninger i tilfeller hvor det er særlige grunner til at betaling ikke kan skje i samsvar med det som er påløpt. Departementet understreker likevel at dette er en unntaksbestemmelse, som det ikke skal være kurant å anvende.

5.5.7 Fullbyrdning

Fiskeridepartementet foreslår at et endelig vedtak om ileggelse av overtredelsesgebyr eller tvangsmulkt skal være særskilt tvangsgrunnlag, og dermed tjene som direkte grunnlag for inndrivelse av kravet.

Vedtaket vil være bindende for parten, og kan i samsvar med forvaltningsloven iverksettes når førstinstansvedtak er truffet. Med mindre det treffes beslutning om oppsettende virkning etter forvaltningsloven § 42, vil klage eller søksmål således ikke medføre utsettelse av iverksettelsen.

Departementet har vurdert hvorvidt det skal lovfestes at en klage over et slikt vedtak alltid eller som hovedregel skal ha oppsettende virkning. Med

oppsettende virkning menes at vedtaket ikke skal iverksettes før klagefristen er ute eller klagen er avgjort. Etter forvaltningslovens ordinære regler fører en klage eller et søksmål ikke automatisk til at det gis oppsettende virkning. Forvaltningsloven § 42 gir imidlertid forvaltningen adgang til å beslutte utsatt iverksetting både ved klagebehandling og ved søksmål.

En bestemmelse om at klage skal ha oppsettende virkning, ville i praksis medføre at fristen for etterlevelse først begynte å løpe fra klageinstansens endelige avgjørelse dersom vedtaket ble opprettholdt. Dette ville etter departementets vurdering i mange tilfeller føre til at den næringsdrivende ved å påklage vedtaket ville kunne fortsette den ulovlige virksomhet. Dette er uheldig, og ville svekke effekten av disse ordningene i ikke ubetydelig grad. De beste grunner taler derfor for at man her bør holde seg til de alminnelige reglene i forvaltningsloven, slik at en klage bare innebærer at iverksettelsen av vedtaket utsettes dersom forvaltningen uttrykkelig bestemmer dette i samsvar med reglene i forvaltningsloven § 42.

6 Forslag om andre endringer i deltakerloven og saltvannfiskeloven

6.1 Deltakerloven § 8

Det følger av deltakerloven § 8 at ervervstillatelse ikke skal gis dersom fartøyet ikke er utrustet for eller egnet til å drive fiske eller fangst. Det er gitt følgende begrunnelse for bestemmelsen i lovproposisjonen, Ot. prp. nr. 67 (1997–98):

«Bestemmelsen setter krav til et fartøys utrustning og egnethet. Det er ikke med denne bestemmelsen meningen å innføre et generelt krav i tillegg til de som følger av regler gitt for å ivareta sikkerhetsmessige hensyn. Det kan også nevnes at det i regulering av deltakelsen i det enkelte fiskeri ofte vil være bestemmelser om at fartøy skal være egnet til bruk nettopp i dette fiskeriet. Hensikten med regelen i § 8 er imidlertid å hindre at det blir gitt ervervstillatelse for fartøy som opplagt ikke er konstruert for ervervsmessig fiske, eller fartøy som ikke kan innredes eller utrustet på en slik måte at fangsten kan behandles på en tilfredsstillende måte.»

Deltakerloven § 11 annet ledd bokstav b gir hjemmel for å kalle tilbake en ervervstillatelse dersom et fartøy ikke lenger fyller de vilkår som er fastsatt i eller i medhold av loven. Dette omfatter også kravet om at fartøyet skal være egnet til å drive fiske.

Siden loven ble satt i kraft 1. januar 2000 har det vist seg at § 8 er vanskelig å anvende i konkrete saker, idet skjønnsstemaet etter loven er såvidt åpent. Bestemmelsen har derfor fått liten praktisk anvendelse, og departementet har sett et behov for at innholdet i bestemmelsen blir presisert i forskrifter.

Det har videre også oppstått en diskusjon omkring tildeling av ervervstillatelse for og innføring i merkeregisteret av fartøy som er bygget etter spesifikasjoner for fritidsfartøy i stedet for spesifikasjoner for fiskefartøy, og eventuelle sikkerhetsmessige sider ved dette. På bakgrunn av en henvendelse tok Stortingets Kontroll- og konstitusjonskomite opp saken i brev til fiskeriministeren, som i sitt svarbrev til komiteen den 4. desember 2003 påpekte at vurderingstema i saker etter § 8 har vært om fartøyet ut fra en fiskerifaglig vurdering har en konstruksjon og en utrustning som gjør at det egner seg til ervervsmessig fiske. For fremtiden kan det imidlertid være ønskelig med et nærmere samar-

beid mellom Fiskeridirektoratet og Sjøfartsdirektoratet. Ansvarsfordelingen mellom forvaltningsorganene bør være en intern sak for forvaltningen, men siktemålet må være å fordele ansvar og myndighet på en måte som totalt sett best ivaretar både hensynet til et enkelt regelverk og hensynet til at de sikkerhetsmessige vurderinger blir utført av organer som har den rette kompetanse.

For å løse de problemstillingene som kan oppstå i skjæringsflaten mellom reglene om merkeregistrering av fiskefartøy og de reglene som sjøfartsmyndighetene har fastsatt for å ivareta sikkerhetsmessige hensyn, og for eventuelt å effektivisere kontrollen med de sikkerhetsmessige reglene, kan det derfor være nødvendig å gi nærmere regler om hva som skal ligge i kravet i § 8 om at fartøyet skal være egnet og utrustet for å drive fiske. Det foreslås derfor inntatt en forskriftshjemmel i bestemmelsen.

Dette vil for så vidt legge til rette for å utvide virkeområdet for bestemmelsen noe i forhold til det som ble uttalt i Ot. pr. nr. 67 (1997–98), jf. sitatet ovenfor. Det presiseres derfor at fiskerimyndighetene som sådan ikke vil kunne utføre teknisk kontroll med fartøyene. Dette må fortsatt være sjøfartsmyndighetenes ansvar. En form for kobling mellom de sikkerhetsmessige kravene og adgangen til å få et fartøy innført i registeret over fiskefartøy, vil imidlertid kunne bidra til å forbedre kontrollen.

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

6.2 Deltakerloven § 22

Det følger av deltakerloven § 22 at fartøy som det er gitt ervervstillatelse for, «skal føres inn i et register over fiskefartøy (merkeregisteret)». Videre gir § 22 bestemmelser i annet ledd om hvilke opplysninger merkeregisteret skal inneholde (fartøyet navn, merke, radiokallesignal, tonnasje, lastekapasitet, lengde, bredde, byggeår og eierforhold), mens tredje ledd gir departementet hjemmel til å fastsette forskrift om hvilke andre opplysninger som skal

gis i forbindelse med søknad om ervervstillatelse og spesiell tillatelse, samt hvilke andre opplysninger som skal registreres i merkeregisteret. Tredje ledd gir departementet også hjemmel til å fastsette bestemmelser om administrasjon av merkeregisteret.

Merkeregisteret er det tradisjonelle registeret over norske fiskefartøy, og inneholder opplysninger om fartøyets fysiske parametere samt eierforhold. Fiskerimyndighetene fører i dag ulike andre oversikter over fiskefartøy. Dette er til dels registre som fungerer som oversikter over hvilke fartøy som har samme type tillatelser eller deltakeradganger, og dels andre fartøyorienterte registre, hvor det registreres tillatelser o.l. i tillegg til opplysninger om fartøyet som sådan. Det såkalte Fartøyregisteret, som inneholder opplysninger om fartøyet, eierforhold og hvilke tillatelser og deltakeradganger som er knyttet til fartøyet, samt hvor store kvoter dette gir av ulike fiskeslag, er offentlig tilgjengelig på Internett. Gjennom dette registeret kan således enhver for eksempel skaffe seg oversikt over hvor mange fartøy fra en kommune som har adgang til å delta i utvalgte fiskerier.

Siktemålet er at de ulike registrene i størst mulig grad skal samkjøres, og bli tilgjengelig for offentligheten.

Departementet ser derfor behov for at deltakerloven § 22 blir en felleshjemmel for ulike registre som fiskerimyndighetene fører, i stedet for en spesialhjemmel for merkeregisteret, og foreslår endringer i bestemmelsen i samsvar med dette. Endringene innebærer at første ledd blir en generell hjemmel for å føre register over norske fiskefartøy, mens annet ledd foreslås tatt bort. Departementet ser ikke behov for at lovens ordlyd skal være så konkret med hensyn til hvilke opplysninger som alltid skal registreres. Nåværende tredje ledd blir nytt annet ledd, med hjemmel for å fastsette forskrifter om hvilke opplysninger som skal registreres samt om administrasjonen av de ulike registrene.

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

6.3 Saltvannsfiske_loven § 45

Lov av 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv. – saltvannsfiske_loven – pålegger i § 45 Fiskeridirektoratet å føre kontroll med at bestemmelsene i saltvannsfiske_loven og en del andre relevante lover på fiskeriområdet blir overholdt. Dette gjelder lov av 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone (enkelte bestemmelser), lov av 17. juni 1966 nr. 19 om forbud mot at utlendinger driver fiske mv. i Norges territorialfarvann, lov av 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk og lov av 24. juni 1994 nr. 34 om registrering som kjøper i første hånd. Oppregningen omfatter altså ikke deltakerloven.

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

I forbindelse med høringen av forslag til nye regler om leveringsplikt og nye sanksjonsbestemmelser i deltakerloven, tok Fiskeridirektoratet opp spørsmålet om ikke deltakerloven burde inkluderes i § 45. Dette ville i så fall gi mulighet for å utnytte de fullmakter bestemmelsen gir, også i arbeidet med å sikre at deltakerlovens bestemmelser blir overholdt.

Det tilligger allerede Fiskeridirektoratet, som utøvende organ på fiskeriområdet, å føre kontroll med at deltakerlovens bestemmelser blir overholdt. Man kan imidlertid ikke nyttiggjøre seg de fullmakter som følger av saltvannsfiske_loven § 45 i dette arbeidet.

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

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

7 Merknader til de enkelte bestemmelser

Til § 7

Bestemmelsen gir i dag i *annet ledd* hjemmel for å gi tidsbegrenset ervervstillatelse til en person som overtar et fartøy ved arv, inntil det alminnelige aktivitetskravet i § 6 første ledd er oppfylt. Det foreslås at det blir presisert i lovteksten at det dreier seg om arv etter arveloven kapittel I eller II, altså arv på grunnlag av slektskap eller ekteskap. Dette er nærmere omtalt foran i kapittel 3.5.1.

Bestemmelsen foreslås videre utvidet med en bestemmelse om slik tidsbegrenset ervervstillatelse også når et fartøy overføres som et ledd i generasjonsskifte til fordel for personer som kan få arverett etter arveloven kapittel I. Dette er nærmere omtalt foran i kapittel 3.5.2.

En viktig forskjell vil være at vedkommende vil ha krav på tidsbegrenset ervervstillatelse når et fartøy overtas ved arv, mens det vil måtte foretas en skjønnsmessig vurdering dersom det skal gis tidsbegrenset ervervstillatelse i forbindelse med generasjonsskifte.

Det foreslås også lovfestet at gjenlevende ektefelle i uskiftet bo, jf. arveloven kapittel III, kan gis en tidsbegrenset ervervstillatelse så lenge uskifteboet består. Dette er nærmere omtalt foran i kapittel 3.5.3.

Forslaget til endringer i *tredje ledd* er en rent teknisk endring, som følge av utvidelsen av annet ledd.

Til § 8

Forslaget til nytt annet punktum i § 8 innebærer at loven vil gi hjemmel for å gi regler om krav til fartøyet, og herunder regler om at fartøyet ikke kan føres inn i registeret over norske fiskefartøy dersom det ikke oppfyller de krav som stilles av sjøfartsmyndighetene eller andre myndigheter. Dette er nærmere omtalt foran i kapittel 6.1.

Til § 9

Endringen i *første ledd* innebærer at det blir presisert i lovteksten at kravet om forhåndsgodkjenning av eierendringer i selskap eller sammenslutning som eier merkeregistrert fartøy, også gjelder fore-

tak som er indirekte eier av slikt fartøy. Dette er en videreføring av den etablerte forståelsen av bestemmelsen, og er nærmere omtalt foran i siste del av kapittel 4.5.

Forslaget om et nytt *annet ledd* i § 9 innebærer at det blir gitt hjemmel for å erstatte kravet om søknad og forhåndssamtykke til eierendringer, med en meldingsordning. Dette er nærmere omtalt foran i kapittel 4.5.

Til § 22

Bestemmelsen henviser i dag til det såkalte merkeregisteret, og gir regler om innholdet i og føringen av dette registeret. Endringsforslaget innebærer at bestemmelsen blir gjort «nøytral» i forhold til de ulike register som føres, og er nærmere omtalt foran i kapittel 6.2.

Til § 28

Det blir foreslått en ny bestemmelse i § 28 om overtredelsesgebyr ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av bestemmelsene gitt i eller i medhold av deltakerloven eller annen fiskerilovgivning. Gebyret skal stå i forhold til den fortjeneste som den ansvarlige har hatt av overtredelsen, og det kan tas hensyn til de ekstra kostnadene som kontrolltiltak og behandlingen av saken har medført.

Bestemmelsen skal inngå i det samlede sanksjonssystemet i loven, og gi grunnlag for raskere og bedre tilpassede sanksjoner ved overtredelse av fiskerilovgivningen.

Bestemmelsen er nærmere omtalt foran i kapittel 5.5.

Til § 29

Det blir foreslått en ny bestemmelse i § 29 om tvangsmulkt for å sikre at reglene gitt i eller i medhold av deltakerloven, eller plikt fastsatt i eller medhold av deltakerloven, blir overholdt. Slik tvangsmulkt skal fastsettes som en løpende mulkt, som skal begynne å løpe fra en særskilt fastsatt frist.

Formålet med tvangsmulkten er ikke å ilegge en sanksjon som reaksjon på en overtredelse av loven. Formålet er derimot å fremtvinge etterlevelse

av lovens regler, eller overholdelse av plikter fastsatt i eller i medhold av loven. Formålet skiller seg således fra overtredelsesgebyret, jf. forslaget til ny § 28.

Bestemmelsen er nærmere omtalt foran i kapittel 5.5.

Til saltvannsfiskeloven § 45

Saltvannsfiskeloven § 45 pålegger Fiskeridirektoratet å føre kontroll med at bestemmelsene i ulike lover på fiskeriområdet blir overholdt, og gir direkto-

ratet en del fullmakter ved utøvelsen av denne kontrollen.

Deltakerloven har ikke vært inkludert i oppregningen av hvilke lover dette gjelder. Selv om det er direktoratet som fører kontroll også med at denne loven blir overholdt, har direktoratet således ikke kunnet nytte disse fullmaktene til å utføre kontroll i forhold til deltakerloven.

Det foreslås derfor at dette nå rettes opp, ved at deltakerloven blir inkludert i oppregningen i saltvannsfiskeloven § 45 første ledd. Forslaget er nærmere omtalt foran i kapittel 6.3.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er i det foregående ikke foreslått opprettet noen nye ordninger eller lignende som pålegger næringen rutinemessige byrder eller forpliktelser, og heller ikke ordninger som vil virke hemmende i forhold til næringsutøvelsen.

De forslag som fremmes, vil heller ikke innebære særlige økonomiske eller administrative konsekvenser for forvaltningen. Det dreier seg om nye regler som den enkelte sak skal behandles etter, men ikke nye regler som vil medføre at det kommer særlige mange flere saker til behandling.

Et unntak fra dette kan tenkes for så vidt gjelder forslagene om nye sanksjonsbestemmelser. Når forvaltningen får mulighet til å nytte mer fleksible sanksjoner, vil dette kunne føre til at flere saker følges. Dette vil imidlertid måtte prioriteres innenfor de ressursene som forvaltningen har tilgjengelig, innenfor dagens budsjettammer.

Motsatt vil adgangen til å behandle eierendringer i et meldingssystem, til forskjell fra dagens søk-

nadssystem, være ressursbesparende for forvaltningen og kunne innebære en tidsgevinst for næringen.

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

Fiskeridepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endring i lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) m.v.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endring i lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) m.v. i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endring i lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) m.v.

I

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

§ 7 annet og tredje ledd skal lyde:

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

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

§ 8 første ledd nytt annet punktum skal lyde:

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

§ 9 skal lyde:

Overdragelse av aksjer, eierandeler m.v.

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

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

§ 22 skal lyde:

Registrering av fartøy

Fartøy som det er gitt ervervstillatelse for etter § 4, skal føres inn i et register over norske fiskefar-

tøy. Registrering kan ikke foretas før det foreligger ervervstillatelse.

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

Ny § 28 skal lyde:

Overtredelsesgebyr

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

Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

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

Ny § 29 skal lyde:

Tvangsmulkt

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

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

Endelig vedtak om ilegging av tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.

Fiskeridepartementet kan i særlige tilfeller redusere eller frafalle påløpt mulkt.

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

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

II

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

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

ke mv. i Norges territorialfarvann, lov 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk og lov 24. juni 1994 nr. 34 om registrering som kjøper i første hånd av råfisk m.v., samt forskrifter gitt i medhold av disse lovene, blir overholdt.

III

Denne lov trer i kraft straks.

