



DET KONGELIGE
FISKERIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 92

(2000-2001)

Om lov om endringer i lov 3. juni 1983
nr. 40 om saltvannsfiske m.v. og lov 14.
desember 1951 nr. 3 om omsetning av
råfisk (kontrolltiltak)

*Tilråding fra Fiskeridepartementet av 11. mai 2001, godkjent
i statsråd samme dag.*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Regjeringen foreslår i denne proposisjonen en del større og mindre endringer i lov av 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv. og lov av 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk.

Forslagene er av noe ulikt innhold og karakter. De har imidlertid det til felles at samtlige, mer eller mindre direkte, har som sitt siktemål å forbedre ressurskontrollen og forvaltningen av de levende marine ressursene. Proposisjonen må derfor sees på bakgrunn av den offentlige debatt som har pågått særlig siden høsten 2000 om ulovligheter i fiskerinæringen, og den redegjørelsen som fiskeriministeren holdt for Stortinget den 3. mai 2001 om ulovligheter, kontroll og tiltak i fiskerinæringen.

Redegjørelsen er tatt inn som trykt vedlegg til proposisjonen.

Forslagene i proposisjonen omfatter følgende:

- å utvide saltvannsfiskelovens stedlige virkeområde til å omfatte fartøy som mottar eller transporterer fisk i farvann utenfor noen stats fiskerijurisdiksjon. Videre å utvide det saklige virkeområdet til å omfatte det norske fastland i forbindelse med omlasting, landing, transport, oppbevaring og ved kontroll av omsetning av fisk, i tillegg til selve fisket, samt fangst av pigguder (kråkeboller, sjøpølser og lignende)
- å gi fullmakt til å fastsette faktorer for beregning av rund vekt fisk som landes, produseres, oppbevares eller transporteres, for å kunne «regne tilbake» til fangstkvantum ved kontroll av produktmengde på ethvert trinn i produksjons- og leveringskjeden,
- å gi fullmakt til å kreve opplysninger på sluttseddel om fangstens størrelsessammensetning, i tillegg til opplysninger om fangstkvantum, fiskeslag, fangsttid osv,
- å gi hjemmel for inndragning av fangst ved levering i strid med gjeldende regler, ikke bare ved fiske i strid med reglene, og om reduksjon av den fangstverdi som skal inndras i enkelte spesielle fiskerier, og
- å utvide og presisere Fiskeridirektoratets myndighet når det gjelder ressurskontroll, og herunder gi direktoratet adgang til å kontrollere mottak og omsetning av fisk og fiskeprodukter i tillegg til ressurskontroll på sjøen og ved landing av fangst, samt endre salgslagenes oppgave fra «å medvirke» ved kontroll til «å utføre» kontroll.

Disse forslagene er omhandlet i punkt 3 nedenfor.

Videre fremmes forslag om å innføre en landingsseddel, for å registrere fangst som landes (herunder levende fisk til oppdretts- eller havbeiteformål) også når det ikke skjer en samtidig omsetning av fangsten, i punkt 4.

I punkt 5 fremmes det forslag om å skjerpe strafferammen i saltvannsfiskeloven, som i dag er bøter og ved gjentakelse eller skjerpende omstendigheter fengsel i inntil 6 mnd. Forslaget innebærer at den alminnelige strafferammen forhøyes til bøter eller fengsel i inntil 6 måneder, og når det foreligger særdeles skjerpende omstendigheter fengsel i inntil 2 år.

Videre fremmes det i samme punkt forslag om å forhøye strafferammen i råfiskloven for så vidt gjelder overtredelse av sluttseddelforskriften på kjøper-siden. Strafferammen er i dag bøter, men foreslås skjerpet til bøter eller feng-

sel i inntil 6 måneder og når det foreligger særdeles skjerpene omstendigheter fengsel i inntil 2 år.

Punkt 5 inneholder også et forslag om å innføre hjemmel i saltvannsfiskeloven for å anvende fengselsstraff når overtredelse er begått av utenlandsk fartøy, dersom det er inngått avtale med flaggstaten om at fengselsstraff kan anvendes. Havrettskonvensjonens utgangspunkt er at fengselsstraff ikke kan anvendes i forhold til overtredelser begått av utenlandske fartøy i en stats økonomiske sone, men åpner for at dette kan fravikes når det er inngått avtale mellom flaggstaten og vedkommende kyststat.

Til sist foreslås i punkt 6 å endre saltvannsfiskelovens virkeområde slik at man får internrettslig hjemmel for å forby statsløse fartøy å drive fiske i internasjonalt farvann, og håndheve et slikt forbud med tvangsmakt. Havrettsreglene er i utgangspunktet bygget på prinsippet om flaggstatsjurisdiksjon på det åpne hav, men det vil ikke være i strid med dette flaggstatsprinsippet å regulere og utøve tvangsmakt overfor statsløse fartøy.

Økonomiske og administrative konsekvenser er omtalt i punkt 7.

2 Innledning

Det siste året er det blitt rettet stor oppmerksomhet mot ulovligheter innenfor fiskerinæringen, både i forhold til fartøysiden og i forhold til landsiden. Det har dreiet seg om påstander om både alvorlige og omfattende overtredelser av regelverket. En del forhold er avdekket gjennom kontrollinstansenes arbeid, og reagert mot. En del forhold står fortsatt som påstander.

Verken myndigheter eller næring vil kunne leve med at overtredelser kan foregå upåtalet. Man vil heller ikke kunne leve med påstander om omfattende ulovligheter, selv om det bare forblir påstander. Slike påstander, i det omfang som har fremkommet i det siste, kan stille en hel næring i miskreditt.

Fiskeridepartementet har ansvaret for at alt norsk fiske, og utenlandsk fiske i farvann under norsk fiskerijurisdiksjon, utøves i samsvar med norske lover og forskrifter. Fiskeridirektoratet, Kystvakten og fiskesalgslagene står for den utøvende del av kontrollarbeidet, med særlig toll- og skattemyndighetene som viktige samarbeidspartnere.

«Farvann under norsk fiskerijurisdiksjon» er et begrep som nyttes ofte. Det omfatter her området innenfor fiskerigrensen på 12 nautiske mil fra grunnlinjene ved fastlandet og det indre farvann ved fastlandet, videre territorialfarvannet ut til 4 nautiske mil og indre farvann ved Svalbard og Jan Mayen, samt Norges økonomiske sone, fiskevernsonen ved Svalbard og fiskerisonen ved Jan Mayen.

De havområdene som Norge forvalter, til en viss grad i fellesskap med andre land for så vidt gjelder enkeltbestander, omfatter noen av verdens mest produktive kyst- og havområder. Med visjonen «Verdier fra havet - Norges fremtid» er det satt ambisiøse mål for den nasjonale betydning som fiskeri- og havbruksnæringen skal ha i fremtiden.

De levende marine ressurser er fornybare, men ikke uuttømmelige. Disse ressursene er det norske samfunnets fellesarv. Forvaltet på en god måte, vil de evigvarende gi positive bidrag til fellesskapet. Høsting og annen virksomhet må derfor utøves og reguleres både med et kortsiktig og et langsiktig tidsperspektiv, det vil si på en måte som både utvikler næringen i dag og som sikrer ansvarlighet og langsiktig bærekraftighet for fremtiden.

Fangst av yngel, utkast av småfisk og omskriving av fangst er i strid med regelverket. Det store flertall av de næringsdrivende innenfor norsk fiskerinæring er seriøse utøvere av en lang og stolt yrkestradisjon. Slike enkelthandlinger fra et mindretall undergraver imidlertid flertallets tiltro til og aksept av de reglene som er satt.

Videre er det slik at uregistrert uttak av fiskebestandene svekker det vitenskapelige grunnlaget for bestandsvurderingene, som ligger til grunn for de årlige kvotefastsettelsene.

Det må også tas i betraktning at Norge eksporterer opp mot 95 % av produksjonen fra fiske og oppdrett. Markedet spiller en betydningsfull rolle, også i norsk ressursforvaltning. Det er en særlig styrke at norske fiskeprodukter kan markedsføres ikke bare som rene og sunne matvarer, men også at miljøhensyn er ivaretatt i produksjonen og at fiske og fangst foregår innenfor ram-

mene av naturens bærekraft, innenfor de fastsatte kvoter og med metoder som for øvrig er etisk forsvarlige.

Når en bærekraftig utnytting av fiskeriressursene er en overordnet målsetting, sier det seg selv at det er tvingende nødvendig å holde kontroll med uttaket av fisk. En forbedret ressurskontroll vil komme fiskerne og næringen til gode. Næringens lønnsomhet på sikt er avhengig av et godt forvaltnings- og kontrollregime.

Fiskeriministeren holdt 3. mai 2001 en redegjørelse for Stortinget om ulovligheter, kontroll og tiltak i fiskerinæringen. Redegjørelsen følger som trykt vedlegg til denne proposisjonen.

Her er det gjort nærmere rede for situasjonen i fiskeriet og med kontrollen i redegjørelsens punkt 2. Videre er det i punkt 3 gjort rede for kontrollinstansene Fiskeridirektoratet, Kystvakten og fiskesalgslagene, deres hovedoppgaver og ressursbruk, mens punkt 4 inneholder nærmere opplysninger om omfanget av kontroll. I punkt 6 er det gitt en vurdering av omfanget av ulovligheter. Innledningen i dette punktet er som følger:

«Ulovlighetene kan altså ta mange former. Det ligger i sakens natur at det er umulig å ha sikre fakta om størrelser med hensyn til regelstridig overfiske og andre brudd på fiskerilovgivningen. Tilgjengelige opplysninger og de slutninger vi kan trekke på dette grunnlaget antyder likevel klart at omfanget er uakseptabelt stort og at ressurskontrollen må styrkes både for å sikre ressursgrunnlaget, hindre økonomisk kriminalitet og rette opp inntrykket av fiskerinæringen.»

Redegjørelsen inneholder videre en oversikt i punkt 7 over gjennomførte tiltak for å styrke ressurskontrollen. I sammenheng med de tiltakene som foreslås her i denne proposisjonen, bør det være nevnt at et av disse allerede iverksatte tiltakene er at Fiskeridirektoratet er instruert om å ta i bruk en lovhjemlet adgang til midlertidig eller permanent å trekke tilbake et fartøys rett til å drive ervervsmessig fiske eller en fiskekjøpers rett til å ta mot fisk i førstehånd («administrative sanksjoner»).

I redegjørelsens punkt 8 omhandles ytterligere tiltak som vil bli gjennomført fra Regjeringens side. Her heter det innledningsvis:

«Regjeringens klare mål er en god og kostnadseffektiv ressurskontroll som sikrer kontroll med ressursuttaket. Det er viktig at vi har et kontroll- og sanksjonssystem som avspeiler at kostnadene ved å bryte regelverket overstiger eventuelle gevinster av slik aktivitet.

Legitimitet for reguleringer, øvrige forvaltningstiltak og kontroll er vesentlig for at næringen skal holde sin virksomhet innenfor satte rammer. Uten at næringsutøverne finner lover og regler rimelige og forståelige vil en god ressursforvaltning være uoppnåelig. Det er derfor viktig at alle ledd i næringen både finner reguleringene og kontrollen rimelig, samt har tiltro til at de andre delene av næringen også er lovlige.

Derfor må den økte innsatsen settes inn både til havs for å få bukt med utkast av småfisk, og på land for å få bukt med kvoteomgåelser.»

De tiltakene som er tatt opp i redegjørelsen, er tiltak på flere plan. Det dreier seg blant annet om administrative tiltak som å styrke koordineringen mellom Fiskeridirektoratet, Kystvakten og salgslagene, og å utnytte de mulighetene som moderne teknologi gir til en bedre og mer effektiv kontroll. Det dreier

seg videre om ressursmessige tiltak som å styrke Fiskeridirektoratets kontrollbemanning, og det dreier seg om å endre lover og regler for å legge til rette for en bedre kontroll.

De lovendringer som legges frem i denne proposisjonen, har således det til felles at de på ulike måter og direkte eller indirekte skal bidra til å styrke ressurskontrollen og en bærekraftig forvaltning av de levende marine ressursene.

Det kan gjennom proposisjonen bli skapt et inntrykk av at alle problem kan løses ved lover og regler, og nitid kontroll med disse overholdes. Dette er ikke et riktig inntrykk. Det dreier seg først og fremst om en holdning til det å høste av levende ressurser, og en holdning til det å høste med et langsiktig perspektiv. Fiskeriministerens redegjørelse ble avsluttet med følgende:

«Jeg begynte denne redegjørelsen med å peke på at Norge har ansvaret for noen av verdens største og mest produktive kyst- og havområder, og at med visjonen «Verdier fra havet - Norges framtid», har vi satt oss ambisiøse mål for den nasjonale betydning fiskeri- og havbruksnæringen skal ha i fremtiden.

I tillegg er det etisk høyverdig å drive produksjon av mat. Moderne livsførsel har dessverre gjort det nødvendig å gjenta dette.

Norsk fiskeri- og havbruksnæring har et enestående utgangspunkt. Men dette kan vi skusle bort hvis vi ikke sammen - myndigheter, næringsorganisasjoner, næringsutøvere og samfunnet for øvrig - skikker oss godt i vårt hushold av havet. Havet, kysten, fisken og de øvrige rikdommer det levende marine miljøet tilbyr gir oss enorme muligheter.

Derfor må vi ha en god ressursforvaltning. Derfor må vi ha en effektiv ressurskontroll. Derfor må vi ha en aktiv holdning til lov- og regelbrudd. Derfor er arbeidet med å fremme ei næring som i alt og ett jobber sammen for å fremme våre felles mål, særdeles viktig. Derfor må vi ta et krafttak nå.»

Dette bør ligge til grunn også ved helhetsvurderingen av de forslag som fremmes her.

3 Høringsnotat om ulike endringer i saltvannsfiskeloven

3.1 Høringsforslagene

Fiskeridepartementet sendte 4. desember 1998 på høring et notat med forslag til endringer i lov av 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv.. Fellesnevneren for forslagene i dette notatet var behovet for på forskjellige måter å styrke kontrollen med fiske, men det ble også tatt med noen forslag av en noe annen karakter. De konkrete forslagene i notatet var:

- å utvide saltvannsfiskelovens stedlige virkeområde til å omfatte fartøy som mottar eller transporterer fisk i farvann utenfor noen stats fiskerijurisdiksjon,
- å utvide saltvannsfiskelovens stedlige virkeområde til å omfatte det norske fastland i forbindelse med omlasting, landing, transport, oppbevaring og ved kontroll av omsetning av fisk,
- å utvide saltvannsfiskelovens saklige virkeområde til å omfatte også pigguder (for eksempel kråkeboller og sjøpølser),
- å utvide saltvannsfiskelovens saklige virkeområde til å omfatte også omlasting, landing, transport, oppbevaring og ved kontroll av omsetning av fisk, i tillegg til selve fisket,
- å gi fullmakt til å fastsette faktorer for beregning av rund vekt fisk som landes, produseres, oppbevares eller transporteres,
- å gi fullmakt til å kreve opplysninger på sluttseddel om fangstens størrelsessammensetning, i tillegg til opplysninger om fangstkvantum, fiskeslag, fangsttid osv,
- å gi hjemmel for inndragning av fangst ved levering i strid med gjeldende regler, ikke bare ved fiske i strid med reglene, og for ved forskrift gjeldende for enkelte fiskeri gi bestemmelser om reduksjon av den fangstverdi som skal inndras, og
- å utvide og presisere Fiskeridirektoratets kompetanse (myndighet) når det gjelder ressurskontroll, og herunder gi direktoratet adgang til å kontrollere mottak og omsetning av fisk og fiskeprodukter i tillegg til ressurskontroll på sjøen og ved landing av fangst.

Den nærmere begrunnelse for hvert enkelt forslag, høringsuttalelsene og departementets vurdering blir gjennomgått nedenfor under punkt 3.3 for hvert enkelt forslag for seg.

3.2 Høringsinstanser

Høringsnotatet ble sendt følgende høringsinstanser:

- Departementene
- Fylkeskommunene
- Sametinget
- Fiskeridirektoratet
- Norges Fiskarlag

- Norsk Sjømannsforbund
- Norsk Sjøoffisersforbund
- Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening
- Fiskerinæringens Landsforening
- Sildemelindustriens Landsforening
- Norges Kystfiskarlag
- Sør-Norges Trålerlag
- Norges Fritids- og småfiskerforbund
- Norges Fritidsfiskarlag
- Norges Fiskarkvinnelag
- Foreningen Åpen Fiskerialmenning
- Salgslagenes Samarbeidsråd
- Norges Naturvernforbund
- Kontaktutvalget for Barentshavsaker
- Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund

Det ble mottatt 33 høringsuttalelser, hvorav 15 høringsinstanser har opplyst at de ikke har merknader. I tillegg til høringsinstansene nevnt ovenfor, har Norges Sildesalgslag, Norges Råfisklag og Norges Rederiforbund uttalt seg. De enkelte høringsuttalelsene er omtalt nedenfor under pkt 3.3 i tilknytning til hvert enkelt forslag.

I gjennomgangen av høringsuttalelsene er bare de høringsinstanser som uttrykkelig har uttalt seg om vedkommende forslag, tatt med. Mer generelle merknader er ikke referert, dersom ikke de kan knyttes opp mot et konkret forslag. *Nordland fylkeskommune* har uttalt at den generelt «slutter seg til de foreslåtte lovendringer».

3.3 De enkelte forslag, høringsuttalelser og departementets vurdering

3.3.1 Endringer i lovens stedlige virkeområde, jf. saltvannsfiskeloven § 1 første ledd

Høringsforslaget

Etter saltvannsfiskeloven § 1 første ledd bokstav b) får loven i farvann utenfor noen stats fiskerijurisdiksjon, bare anvendelse overfor norsk fartøy som driver fiske eller fangst. Etter gjeldende rett omfatter loven således ikke norske kjøpe- og transportfartøy i farvann utenfor noen stats jurisdiksjonsområde.

Som en konsekvens av forslaget om å utvide lovens saklige virkeområde i § 2 til også å gjelde omlasting, landing, transport, oppbevaring og ved kontroll av omsetning av fisk, jf. pkt. 3.3.3 nedenfor, så departementet det som hensiktsmessig også å foreslå en endring i lovens stedlige virkeområde. Det ble påpekt at loven bør endres slik at den gjelder på norsk fartøy som driver fiske eller fangst, eller som mottar eller transporterer fisk i farvann utenfor noen stats jurisdiksjonsområde, jf. forslag til § 1 første ledd bokstav b. I tillegg ble loven foreslått endret til å gjelde på det norske fastland i forbindelse med omlasting, landing, transport, oppbevaring og ved kontroll av omsetning av fisk, jfr. forslag til § 1 første ledd bokstav d.

Som begrunnelse for forslaget ble det vist til Fiskeridirektoratets behov for å kunne drive kontroll også ved omlasting, landing, oppbevaring, transport

Om lov om endringer i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. og lov 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk (kontrolltiltak)

og ved omsetning av fisk, jf. også nærmere nedenfor i pkt. 3.3.8 om utvidelse av Fiskeridirektoratets kompetanse (myndighet) når det gjelder ressurskontroll.

Høringsuttalelser

Norges Råfisklag har påpekt at når «Fiskeridirektoratet, i tillegg til sitt øvrige ansvar for kvalitetsarbeid og ressurskontroll m.v., blir mer aktiv i omsetningskontrollen, vil det i større grad bli mulig å etablere et tettere samarbeid mellom salgslag og direktorat i kontrollarbeidet». Råfisklaget ser «klart behovet for økt kontroll med også de øvrige leddene og aktørene som har en rolle i førstehåndsomsetningen», og mener at dette vil bidra positivt i forhold til målsettingen om bevaring og styrking av fiskeressursene.

Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening, som også uttaler seg på vegne av Sildemelfabrikkenes Landsforening og Fiskerinæringens Landsforening, har støttet forslaget. Det samme har *Utenriksdepartementet* og *Norges Kystfiskarlag* gjort.

Norsk Sjøoffisersforbund har gått mot forslaget, mens *Norges Rederiforbund* uttaler at forbundet «er i utgangspunktet skeptisk» til forslaget, og etterlyser en nærmere analyse at «hvilke konsekvenser det vil kunne få for de aktører som utfører rene transportoppdrag».

Departementets vurdering

En moderne ressurskontroll må ha et videre perspektiv enn bare å være rettet mot selve fangstoperasjonen. Kontrolltiltak må kunne settes inn mot ethvert ledd i kjeden som behandler fisk. FAO's fiskerikomite vedtok i mars 2001 en handlingsplan mot ulovlig, uregulert og urapportert fiske, som også slår fast dette prinsippet.

Omlasting, oppbevaring, transport og kontroll av omsetning vil også foregå på land, samtidig som landing av fangst skjer i land. Det stedlige virkeområdet blir således for snevert når det bare omfatter farvann. For å unngå at loven bare får anvendelse på den omlasting osv. som skjer i farvann, er det nødvendig å utvide det stedlige virkeområdet som foreslått.

I stadig større utstrekning drives omlasting og transport av fangst også i farvann utenfor norsk fiskerijurisdiksjon, for levering til mottak i fremmed stat. På denne bakgrunn er det nødvendig å kunne kontrollere fartøy som kjøper og transporterer fisk også når de befinner seg i farvann utenfor noen stats fiskerijurisdiksjon.

Som Norges Råfisklag har påpekt, legger forslaget om endringer i lovens stedlige virkeområde til rette for et nærmere kontrollsamarbeid mellom salgslagene og Fiskeridirektoratet, når det blir klargjort allerede i bestemmelsen om lovens stedlige virkeområde at loven også omfatter aktivitet på land, ut over selve landingen av fangst.

Departementet kan på denne bakgrunn ikke se at innvendingene fra Norsk Sjøoffisersforbund og Norges Rederiforbund kan tillegges avgjørende vekt, idet hensynet til en effektiv ressurskontroll tilsier at også andre enn fiskefartøyene blir gjort til gjenstand for kontroll.

Departementet vil derfor opprettholde forslagene fra høringsnotatet, og foreslår at saltvannsfiskelovens § 1 første ledd bokstav b) endres slik at den

omfatter fartøy som mottar eller transporterer fangst i tillegg til fartøy som driver fiske eller fangst. Videre foreslås en ny § 1 første ledd bokstav d) om at loven får anvendelse på det norske fastland i forbindelse med omlasting, landing, transport, oppbevaring og ved kontroll av omsetning av fisk.

3.3.2 Utvidelse av lovens saklige virkeområde til å omfatte pigghuder, jf. saltvannsfiskeloven § 2 første ledd

Høringsforlaget

I henhold til saltvannsfiskeloven § 2 første ledd gjelder loven for «fiske i sjøen med unntak av fiske etter laks, sjøaure og sjørøye. Med fisk forstås her også skall- og bløtdyr (krepsarter og skjell)». Pigghuder, som for eksempel kråkeboller, omfattes ikke av disse begrepene, og faller etter gjeldende rett således utenfor lovens virkeområde.

Det har i de senere årene vært drevet kommersiell fangst av kråkeboller i et visst omfang, og det er interesse for fangst av kråkeboller også med tanke på oppfôring. Slik oppfôring vil falle inn under oppdrettsloven, etter utvidelse av oppdrettslovens virkeområde med virkning fra 16. mars 2001, eller havbeiteloven.

Slik virksomhet vil imidlertid også kunne medføre behov for å fastsette reguleringsbestemmelser for fangst av arten, og eventuelt bestemmelser om bruk av redskap mv.. Ut fra et føre vår-prinsipp og de alminnelige hensyn til bærekraftig utvikling og artsmangfold, bør en ha hjemmel i saltvannsfiskeloven til å regulere fangst av pigghuder.

Departementet foreslo derfor i høringsnotatet at lovens saklige virkeområde ble utvidet til å omfatte pigghuder.

Høringsuttalelser

Det er svært få høringsinstanser som har uttalt seg konkret om dette, men *Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening*, *Norges Kystfiskarlag* og *Norsk Sjøoffisersforbund* har uttrykkelig støttet forslaget. Det samme har *Miljøvern-departementet* gjort, men foreslår at det begrenses til kråkeboller og sjøpølser, da man ikke ser for seg «at fangst av sjøstjerner vil være noen aktuell problemstilling i overskuelig fremtid».

Departementets vurdering

På bakgrunn av høringsuttalelsene vil departementet opprettholde forslaget fra høringsnotatet.

Av de ulike pigghudkategoriene er det pr. i dag bare kråkeboller som utnyttes kommersielt, men det kan antas at også sjøpølser (Holothuroidea) vil kunne ha et potensiale for kommersiell høsting. Departementet ser det likevel som hensiktsmessig å nytte pigghuder som generell betegnelse i lovforslaget, idet erfaringen viser at synet på hvilke arter som er av kommersiell interesse fort kan endre seg. At en art faller inn under lovens definisjon medfører i og for seg ingen umiddelbare konsekvenser, idet dette bare innebærer at loven gir hjemmel til å fastsette bestemmelser om høstingen av vedkommende art.

3.3.3 Utvidelse av lovens saklige virkeområde til å omfatte omlasting, landing, transport, oppbevaring og omsetning av fisk, jf. saltvannsfiskeloven § 2 første ledd

Høringsforslaget

Saltvannsfiskeloven § 2 første ledd omfatter etter ordlyden ikke kontroll overfor omsetningsleddet og andre sekundære ledd i forhold til fangstleddet, idet bestemmelsen bare omfatter «fiske i sjøen». Etter § 2 tredje ledd kan Kongen bestemme at lovens kapittel II, V, VI, VIII og X helt eller delvis skal gjelde for annen virksomhet enn fiske. Denne bestemmelsen omfatter således ikke kapittel IX, hvor § 45 er plassert.

Som en følge av forslaget om at Fiskeridirektoratets kontrollkompetanse skal omfatte omlasting, landing, transport, oppbevaring og kontroll ved omsetning av fisk, jf. ovenfor om forslaget til ny § 1 første ledd bokstav d) og nedenfor i pkt. 3.3.8 om endringer i § 45, foreslo departementet i høringsnotatet at § 2 annet ledd ble endret til også å inkludere omlasting, landing, transport, oppbevaring og kontroll ved omsetning av fisk.

Høringsuttalelser

Utenriksdepartementet har påpekt at forslaget systematisk mest naturlig hører hjemme i § 2 første ledd. Det samme har *Fiskeridirektoratet* gjort.

Norges Råfisklags merknad som referert ovenfor i pkt. 3.3.1, gjelder også i forhold til dette forslaget. Råfisklagets synspunkt er dette «vil kunne bidra til en mer effektiv ressurs- og omsetningskontroll, som på sikt vil kunne bedre oversikten over det reelle ressursuttaket». Slik Råfisklaget ser det, vil dette «bidra positivt i forhold til målsettingen om bevaring og styrking av fiskeresursene».

Norges Kystfiskarlag har støttet forslaget.

Norsk Sjøoffisersforbund går mot forslaget, idet forbundet ikke kan se at er grunn til å utvide kontrollfullmaktene «til også å omfatte ikke merkepliktige handelsfartøy ut over det som annen norsk lov hjemler for». *Norges Rederiforbund* uttrykker skepsis til forslaget, og etterlyser en «analyse av hvilke konsekvenser det vil kunne få for de aktører som utfører rene transportoppdrag».

Departementets vurdering

Ordlyden i saltvannsfiskeloven § 2 første ledd omfatter ikke omsetningsleddet på land. Lovens § 9 a og § 12 omhandler imidlertid mottaks- og omsetningsleddet, og § 45 hjemler kontroll av foredlingsanlegg, lagerbygning og havneområde. Dette innebærer at innenfor rammen av §§ 9 a, 12 og 45 er mottaks- og omsetningsleddet omfattet av loven. Det er likevel slik at saltvannsfiskeloven i det alt vesentlige retter seg mot fiskeren og selve utøvelsen av fisket.

Den foreslåtte endringen av § 45, jf. pkt 3.3.8 nedenfor, innebærer en utvidelse av Fiskeridirektoratets myndighet når det gjelder kontroll som ligger utenfor lovens saklige virkeområde, slik dette er definert i dag. Dette nødvendigvis gjør en endring i § 2 om lovens saklige virkeområde.

For å kunne drive en moderne ressurskontroll, rettet mot all aktivitet fra fisken blir fanget til den er transportert til det endelige marked, er det også nødvendig at det etableres hjemmel for å gi kontrollrelaterte bestemmelser i

forhold til omlasting, landing, transport og oppbevaring, jf. FAO's handlingsplanen mot ulovlig, uregulert og urapportert fiske nevnt ovenfor i pkt. 3.3.1. Departementet ser derfor ikke innvendingene fra Norsk Sjøoffisersforbund og Norges Rederiforbund som avgjørende. Det må aksepteres at fartøy, og andre aktører som er involvert i transport og omsetning av fisk, blir underlagt et annet kontrollregime enn aktører som ikke deltar i slik virksomhet, på bakgrunn av de særlige kontrollbehov som er knyttet til gjennomføringen av en forsvarlig ressursforvaltning. Det er knyttet en overordnet samfunnsmessig interesse til den langsiktige gevinst som samfunnet skal høste av denne naturressursen, og for å realisere denne gevinsten kreves det særlige tiltak.

Det foregår for øvrig en stadig større grad av landing av fangst uten at omsetning finner sted, med den følge at det ikke blir skrevet sluttseddel for fangsten, jf. lovens § 9 og råfiskloven av 14. desember 1951 nr. 3 § 7, og forskrift av 5. september 1990 om sluttseddel/bryggeseddel og mottaksjournal. På denne bakgrunn er det etter departementets oppfatning behov for å fastsette hjemmel til å kunne pålegge den som mottar fangsten å utstede en landingsseddel, jf. nedenfor i pkt. 4. Dette innebærer i seg selv at det er behov for å utvide lovens virkeområde til å omfatte landing.

Departementet vil på denne bakgrunn opprettholde forslaget fra høringsnotatet om at lovens saklige virkeområde skal omfatte omlasting, landing, transport, oppbevaring og ved kontroll av omlasting av fisk. På bakgrunn av høringsuttalelsene fra Utenriksdepartementet og Fiskeridirektoratet foreslås imidlertid endringen tatt inn i § 2 første ledd, ikke annet ledd som i høringsforslaget.

3.3.4 Hjemmel til å fastsette faktorer for beregning av rund vekt av fisk som landes, produseres, oppbevares eller transporteres, jf. saltvannsfiskeloven § 4 ny bokstav t)

Høringsforslaget

Med hjemmel i saltvannsfiskeloven §§ 4, 5 og 9 har departementet fastsatt en rekke omregningsfaktorer i fisket. Dette gjelder i vesentlig grad omregning fra produsert fangst til rund vekt. En har også bestemmelser knyttet til lagerkapasitet/lasteromsvolum omregnet til rund vekt. Jf. også § 16 siste ledd i forskrift av 2. mars 1979 om adgang til å delta i fisket med ringnot, som er hjemlet i lov av 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven).

Omregningsfaktoren er et hjelpemiddel for å kunne beregne uttak i forhold til fastsatte fangstkvanta. Bestemmelsene om omregningsfaktorer er knyttet til fartøyet. Det er således fartøyets kvote som er tema, og det er som nevnt i det vesentligste omregningsfaktorer som beregner produsert eller sløyd fisk i forhold til rund vekt.

Dette har sammenheng med saltvannsfiskelovens virkeområde. Som omtalt ovenfor gjelder loven i hovedsak for fiske i sjøen. Saltvannsfiskeloven gir således ikke hjemmel til å fastsette bestemmelser om omregningsfaktorer knyttet til landing, produksjon, oppbevaring og transport.

Departementet foreslo i høringsnotatet at det fastsettes en ny bokstav t) i saltvannsfiskeloven § 4, slik at departementet gis hjemmel til ved forskrift å

fastsette omregningsfaktorer også knyttet til landing, produksjon, oppbevaring og transport av fisk.

Dette endringsforslaget, sett i sammenheng med den forslåtte endringen i saltvannsfiskelovens § 2, hvor virkeområde til saltvannsfiskelovens utvides til også å omfatte den landbaserte fiskeindustrien, vil medvirke til en effektiv ressurskontroll langs hele linjen fra fisken tas opp av havet til den selges fra grossist.

Høringsuttalelser

Norges Kystfiskerlag har støttet forslaget. *Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening* støtter også forslaget, og påpeker det positive i at konkurranseforholdet mellom produksjon ombord i fartøy og landbasert produksjon harmoniseres ved at det etableres felles prinsipper for viktige konkurransebetingelser som kontroll av ressursuttak, investeringsstøtte og omregningsfaktorer.

Norsk Sjøoffisersforbund uttaler at forbundet ser «behovet for å ha klare omregningsfaktorer for all fisk som blir tatt opp av havet, og kan i så henseende slutte seg til forslaget dersom det ikke blir en ytterligere byråkratisering pålagt de ansvarlige om bord i fartøyene».

Departementets vurdering

Fiskeriforvaltningens overordnede målsetting er å sørge for en bærekraftig utnyttning av fiskeriressursene. For å realisere denne målsettingen, er det tvungende nødvendig å holde kontroll med uttaket av fisk.

Hvert år fastsettes det kvoter for en rekke arter og bestander. Kvotene fastsettes i rund (levende) vekt. Også fangststatistikk som utarbeides til ulike formål oppgis i rund vekt, både nasjonalt og internasjonalt.

Imidlertid er en meget betydelig andel av fisk som leveres fra fisker, bearbeidet i større eller mindre grad. For beregning av ressursuttaket er det nødvendig å kunne regne om fra kvantum levert produktvekt til kvantum rund vekt. Til denne omregningen benyttes omregningsfaktorer. For å få en mest mulig korrekt registrering av uttaket fra havet er det svært viktig at omregningsfaktorene er så presise at de reflekterer utbyttet ved de ulike produkter som leveres.

Videre er det slik at alle fartøy over 13 meter lengste lengde har plikt til å føre fangstdagbok. Opplysningene i fangstdagboken skal spesifiseres på art og kvantum rund vekt. Noen norske fartøygrupper og alle utenlandske fartøy som fisker i norske områder, har i tillegg plikt til å rapportere til Fiskeridirektoratet. Fangstrapportene skal spesifiseres på de ulike fiskeslag angitt i kilo rund vekt etter skipperens estimat.

Omregningsfaktorene er et essensielt hjelpemiddel ved Kystvaktens fangstkontroll om bord i fiskefartøy, og ved Fiskeridirektoratets kontroll av tilvirket vare etter at fangsten er landet. Ved kontroll beregnes kvanta ombord i rund vekt og sammenholdes med fangstdagbok og eventuelle fangstrapporter sendt til Fiskeridirektoratet.

Fiskeridirektoratet har i lengre tid nedlagt betydelig arbeid for å fastsette omregningsfaktorer som i størst mulig grad gir et riktig bilde av de faktiske

forhold. Det er utarbeidet omregningsfaktorer for de viktigste fiskeslag og fiskeprodukter. Fiskeflåten er informert om faktorene, og Kystvakten og Fiske-ridirektoratets egne inspektører kontrollerer og håndhever i henhold til disse.

Fangstteknologien er imidlertid i stadig utvikling. En rekke fiskefartøy er i dag utstyrt med fryserier og fabrikker om bord, og nesten samtlige av de konsesjonspliktige ringnotfartøyene i Norge er utstyrt med kaldvannssystemer for oppbevaring av løsført fangst. Der en før håvet fangst fra fartøy til kai, foregår en god del av lossingen av pelagisk fisk ved hjelp av vakuum-pumpesystemer. Flere fartøy sløyer og fryser fisk ombord, slik at når fartøyene kommer til lands er det fisk ferdig pakket i kartong som losses.

I ressurskontrollssammenheng har den vesentligste delen av kontrollen frem til i dag foregått på fiskefartøyene, enten ved kai eller på havet. Av praktiske grunner har kontrollen relatert seg til beregninger basert på romvolum eller ved opptelling av kartonger m.v.

Til tross for at det har vært en erkjennelse av at også landsiden i perioder kan ha hatt økonomiske interesser av å registrere mindre fangst enn det som faktisk er fisket, har kontrollene hovedsakelig vært rettet mot fiskeren.

Det har imidlertid vært en utvikling, nasjonalt og internasjonalt, som legger stadig større vekt på ressurskontrollen ved mottaks- og produksjonsanleggene. Norge har således innledet samarbeid med EU om å komme frem til felles beregning av vanttrett i forbindelse med lossing av løsført pelagisk fisk.

Dette har særlig fått sin aktualitet etter at Norge i 1998 innførte krav om veiing før sortering av pelagisk fangst til konsum. Det er i det vesentligste båndvekter som er valgt i forbindelse med innføring av dette kravet, og for å få et riktig bilde av fiskens vekt og kvantum, er det av betydning at vannet som følger med over båndvekten blir trukket fra. Dette har også en kommersiell betydning, i det «svinnet» fra losset fisk passerer vektene til fisken er pakket i kartonger, har betydning for prisforhandlingene mellom fisker og kjøper.

I tillegg til nødvendige korrigeringsfaktorer knyttet til vanttrett under lossing, kan en i fremtiden se for seg et behov for å fastsette omregningsfaktorer også i forbindelse med annen landbasert produksjon, oppbevaring og transport av fisk.

Som nevnt ønsker norske fiskerimyndigheter å få felles omregningsfaktorer med andre fiskerinasjoner rundt Nordsjøen. En stor del av dette arbeidet gjøres i samarbeid med EU. En felles korrigeringsfaktor for eksempel knyttet til vanttrett ved landing av pelagisk fisk, vil gi like konkurransevilkår for de forskjellige nasjoner. Dette er en viktig sak for Norge. Det er derfor behov for å få klar lovhjemmel til å kunne fastsette omregningsfaktorer.

Departementet vil på denne bakgrunn opprettholde forslaget fra høringsnotatet om en ny § 4 første ledd bokstav t), med hjemmel for å fastsette faktorer for beregning av rund vekt fisk som landes, produseres, oppbevares eller transporteres.

Forslaget innebærer umiddelbart bare at det etableres en hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser om omregningsfaktorer. Departementet tar sikte på å fastsette egne forskrifter eller å ta inn bestemmelser om omregningsfaktorer i andre forskrifter dersom det er naturlig, på de områder hvor det kan være behov for å fastsette slike faktorer. Det er i første omgang viktig

å få fastsatt bestemmelser om vanttrenk i forbindelse med lossing av pelagisk fisk.

3.3.5 Hjemmel til å kreve angivelse av fangstens størrelsessammensetning på sluttseddelen, jf. saltvannsfiskeoven § 9

Høringsforslaget

Sluttseddelen er et dokument som utstedes av kjøper og selger ved landing og omsetning av fisk, og som blant annet inneholder opplysninger om fangstkvantum. Fiskeristatistikk baseres på fiskers og kjøpers opplysninger på sluttseddelen, og kontrollen av opplysninger på sluttseddelen, er et meget viktig element i ressurskontrollen.

Forskrift av 5. september 1990 nr. 728 om sluttseddel/bryggeseddel og mottaksjournal (sluttseddelforskriften) er hjemlet både i saltvannsfiskeoven § 9 og råfiskloven av 14. desember 1951 nr. 3 § 7. I henhold til forskriftens § 1 skal kjøper og selger ved landing og omsetning av fisk utstede sluttseddel etter salgslagets bestemmelser. Sluttseddelen skal være spesifisert på art og fangstkvantumet skal påføres.

Salgslagene har en generell hjemmel i råfiskloven § 4 til å gi nærmere bestemmelser om salgsvilkår. I medhold av denne bestemmelsen har noen salgslag bestemt at også fangstens størrelsessammensetning skal oppgis på sluttseddelen. Salgslagene kan imidlertid fritt endre sine bestemmelser på dette området, eventuelt oppheve dem. I tillegg kommer at ikke alle salgslagene har slike bestemmelser.

Bestemmelsen i saltvannsfiskeoven § 9 gir hjemmel for ved forskrift å pålegge eier eller bruker av fiske- og fangstfartøy å gi oppgave til fiskeridministrasjonen og salgsgorganisasjonene over fangstkvantum, fiskeslag og fangstens verdi m.v. På bakgrunn av lovbestemmelsens kasuistiske form, som taler mot å fortolke denne kompetansebestemmelsen utvidende, samt legalitetsprinsippet, har departementet lagt til grunn at begrepet «fangstkvantum» ikke kan tolkes utvidende til også å omfatte størrelsessammensetningen.

Saltvannsfiskeoven gir således ikke hjemmel til å innta i sluttseddelforskriften en plikt til å oppgi fangstens størrelsessammensetning. Departementet foreslo derfor i høringsnotatet å endre saltvannsfiskeovens § 9 første ledd slik at departementet får hjemmel til ved forskrift å kunne pålegge en plikt til å gi oppgave over fangstens størrelsessammensetning.

Høringsuttalelser

Norges Råfisklag stiller seg positiv til departementets forslag. Det påpekes at lagets forretningsregler og bestemmelser fastsatt med hjemmel i disse krever angivelse av størrelsessammensetning på sluttseddelen, og laget ser positivt på at også Fiskeridirektoratet får hjemmel til å kontrollere størrelsessammensetning.

Norges Kystfiskarlag ser forslaget som positivt, og viser til at dette vil gi myndighetene utvidet lovhjemmel til å kontrollere fisk som ilandføres i Norge.

Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening er enig i det departementet har anført om bakgrunnen for forslaget. Foreningen tror imidlertid at det har

en noe begrenset betydning å legge vekt på størrelsessammensetningen av landet fangst når en skal søke å bedømme størrelsen på de enkelte årsklasser. Foreningen påpeker også at nye, mer detaljerte bestemmelser vil kunne innebære økt arbeid og eventuelt nye investeringer for næringen.

Norges Fiskarlag er i utgangspunktet enig med fiskerimyndighetene i at det er viktig å ha et godt grunnlagsmateriale for utarbeidelse av statistikk og for bedret ressurskontroll. Det vises også til det faktum at fiskerne er interessert i å få et mest mulig korrekt bilde av fangstens størrelsessammensetning. Fremgangsmåten for å fastslå størrelsessammensetningen kan være å kontrollveie et mindre parti fisk. Fiskarlaget mener at dette i de fleste tilfellene gir et godt bilde av størrelsessammensetningen.

Fiskarlaget er likevel redd for at et lovpålegg om angivelse av størrelsessammensetning vil virke fordyrende både for fisker og for kjøper, på grunn av øket tidsbruk og på grunn av behov for «tekniske innretninger for å håndtere en slik prosess». Videre er Fiskarlaget redd for at påbud om angivelse av størrelsessammensetning på sluttседdel kan føre til problemer når disse opplysningene skal sammenholdes med de anslag som fisker skal føre i fangst dagboken, og etterlyser metoder «som er akseptable for å fremskaffe et mest mulig riktig bilde av størrelsessammensetningen uten at man trenger å håndtere (sortere) hver enkelt fisk».

Fiskarlaget uttaler også at slik laget har forstått det, «brukes opplysninger om størrelsessammensetning hentet fra bryggeseddel/sluttседdel foreløpig i liten grad i ressursforskningen, herunder som grunnlag for biologisk rådgivning».

På denne bakgrunn går Norges Fiskarlag mot høringsforslaget.

Sogn og Fjordane fylkeskommune går mot forslaget, med den begrunnelse at det vil «føre til u hensiktsmessig ekstra-arbeid ombord».

Norsk Sjøoffisersforbund påpeker at slik forbundet oppfatter forslaget, vil det «ikke bli mulig å lande fangsten samfengt. Dette vil selvfølgelig være forsinkende for fartøyene og dermed også ha økonomiske konsekvenser.» Forbundet ser det slik at «denne kontrollen (ikke) er gjennomførbar utenom ved landing for den største delen av den havgående flåten».

Norges Sildesalgslag påpeker at eventuelle regler på dette området må «korrespondere med det sortiment som er fastsatt i kommersiell sammenheng av salgslag».

Departementets vurdering

Konsekvensen av feil angivelse av størrelsessammensetning på sluttседdelen kan være at det biologiske bildet av det norske fangstuttaket blir uriktig.

I varierende grad og med ulike motiver oppgir både fisker og kjøper feil fiskestørrelse og uriktig kvantum på sluttседdelen. Manglende plikt til å angi størrelsessammensetning kan medføre utkast av fisk med lavere oppdagelsesrisiko, og at det lettere kan fuskes med fangstkvan tum i forhold til fartøyets kvote. For å kamuflere utkast av småfallen fisk, aksepterer fisker i noen tilfeller reelt sett oppgjør under minstepris ved å godta at det på sluttседdelen føres lavere størrelsessammensetning enn det som faktisk er levert. På denne måten får fangsten tilsynelatende en naturlig størrelsessammensetning, bestående også av småfallen fisk.

Et annet alternativ er at det på sluttseddelen oppgis fisk med et høyere betalt sortiment som gir et mindre antall kilo på sluttseddelen enn det som faktisk er levert. En meget stor del av omsetningen av fisk skjer etter størrelsesfordeling. Prisen varierer med størrelsen på fisken. Dette faktum har ført til mulighet for omgåelser ved at det kan gis oppgjør ut fra én størrelsessammensetning, mens faktisk landet kvantum har en annen størrelsessammensetning. På denne måten fuskes det også med fangstkvantum i forhold til fartøyets kvote.

Norges Fiskarlag går mot forslaget fordi anslaget i fangstdagboken kan holdes opp mot sluttseddelen, og fordi opplysningene fra sluttseddelen om størrelsessammensetning foreløpig i liten grad danner grunnlag for biologisk rådgivning.

Departementet er for så vidt enig med Norges Fiskarlag i at kommersiell størrelsessammensetning inntil nå i begrenset grad har dannet grunnlag for den biologiske kartleggingen av alderssammensetning av de marine ressurser. Det er imidlertid ingen tvil om at størrelsessammensetningen i tiltagende grad er et element i kartlegging av høstings- eller omsetningsmønsteret. Med bakgrunn i oppgaver over fangst- og størrelsessammensetning oppnås et bedre grunnlag for å vurdere om all fisk i alle størrelser alltid bringes til land. Det vises her også til den tiltakende debatt denne vinteren om størrelsessammensetningen i vintertorsk- og skreifisket, og den betydning dette tillegges både fra fisker- og forskerhold.

Når det gjelder muligheten for å sammenholde sluttseddelsortiment med opplysninger i fangstdagboken, er det departementets vurdering at en alminnelig styrking av kontrollen med oppgaveplikten, derunder muligheter for å sammenholde de oppgaver som fisker plikter å gi myndighetene, er positivt. Etter gjeldende bestemmelser er det imidlertid ikke noe alminnelig vilkår om å føre størrelsesfordeling i fangstdagboken. Fiskeridepartementet ser derfor isolert sett ikke størrelsessammensetningen på sluttseddelen som et kontrollparameter når sluttseddelført kvantum sammenholdes med føring i fangstdagboken.

Noen høringsinstanser har uttrykt bekymring for at forslaget får økonomiske og administrative konsekvenser for næringen, både landsiden og fartøysiden. Til dette er å bemerke at etter salgslagenes bestemmelser er det allerede for mange fiskeslag gitt bestemmelser om størrelsesfordeling og sortiment. Fisker må således allerede etter gjeldende bestemmelser, etter beste skjønn ta prøver og ha rutiner som sikrer at rett sortiment kommer på sluttseddelen, og er med-ansvarlig for at opplysningene er riktige.

Departementet vil derfor fastholde forslaget fra høringsrunden om å ta inn hjemmel i saltvannsfiskeloven § 9 til å kreve angivelse av fangstens størrelsessammensetning på sluttseddelen. Den nærmere utformingen og praktiseringen av en slik bestemmelse vil på vanlig måte bli gjenstand for høring av et forskriftsforslag, og diskusjon mellom myndighetene og næringen.

Forbedret landingskontroll innebærer en bedre ressursforvaltning, som i neste omgang vil komme næringen selv til gode. Næringens lønnsomhet er på sikt avhengig av et godt forvaltnings- og kontrollregime. Det er derfor ikke urimelig å gjennomføre kontrolltiltak som også vil ha praktiske og økonomiske konsekvenser for næringen selv.

3.3.6 Hjemmel til å inndra fangst levert i strid med gjeldende regelverk, jf. saltvannsfisikeloven § 11 tredje ledd

Høringsforslaget

Levedyktig fisk fanget i strid med bestemmelser i saltvannsfisikeloven eller bestemmelser gitt i medhold av denne, skal straks slippes på sjøen, jf. saltvannsfisikeloven § 11 første ledd. Departementet kan videre påby ilandføring av død eller døende fisk, og forby utkast, jf. § 11 annet ledd. Når fisk som er fanget i strid med lovens bestemmelser, eller bestemmelser gitt i medhold av loven, blir ilandført, så tilfaller «fangsten eller dens verdi vedkommende salgsorganisasjon», jf. § 11 tredje ledd.

Det forekommer en del tilfeller hvor sluttseddel er ført på annet fartøy enn det som faktisk har tatt fangsten. Ved levering av fangsten er fiskeoperasjonen i snever forstand slutført, og det kan for eksempel reises spørsmål om inndragning kan foretas overfor en fartøyeier som isolert sett ikke har fanget fisk i strid med bestemmelsene.

Departementet foreslo derfor i høringsnotatet en presisering av § 11 tredje ledd om at fangsten eller dens verdi tilfaller salgsorganisasjonen også dersom fisk blir *levert* i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av saltvannsfisikeloven.

Høringsuttalelser

Norges Råfisklag støtter forslaget.

Norges Fiskarlag uttaler at laget «er enig i at det som hovedregel fortsatt må være slik at kvoten til det enkelte fartøy både må fiskes og leveres med angjeldende fartøy innenfor det fiskeri fartøyet oppfyller vilkårene for å delta i. Fangst som er levert og ført på andre enn det fartøy som faktisk har fisket fangsten vil således være gjenstand for inndragning.»

Fiskarlaget påpeker imidlertid «at det i spesielle situasjoner som havari på utstyr og i vanskelige værforhold, som fører til at et fartøy ikke makter å få om bord sin egen redskap eller fangst, må gis åpning for at et annet fartøy kan bistå slik at man på best mulig grunnlag kan berge både fangst og redskap uten å bryte loven.» Organisasjonen forutsetter også at den praksis som er etablert omkring seddelføring i tilknytning til partrålfiske etter pelagiske fiske-slag videreføres.

Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening er enig i forslaget, men mener prinsipielt at fangstverdien ved inndragning bør tilfalle staten, ikke salgslagene. *Nærings- og handelsdepartementet* gir også uttrykk for det samme prinsipielle synet om at fangstverdien bør tilfalle statskassen.

Norsk Sjøoffisersforbund slutter seg til forslaget, men påpeker behovet for en fornuftig praktisering av bestemmelsen for eksempel ved havari.

Departementets vurdering

Et hovedvilkår for å delta i norsk fiske er at vedkommende fisker selv deltar med fartøyet. Etter saltvannsfisikelovens § 5 kan Fiskeridepartementet gi forskrifter om kvoter for de deltakende fartøy. Når det er gitt slike bestemmelser, er det en forutsetning at kvoten skal fiskes av det fartøy som er tildelt kvote, jfr. lovens ordlyd «kvoter for de deltagende fartøyer». At fartøyet selv må fiske

sin tildelte kvote fremgår også direkte av de fleste årlige forskrifter om regulering av fiske.

Det er likevel et problem at det ulovlig utstedes bryggesedler/sluttsedler på fartøy som ikke har fisket fangsten selv. Dette er konkurransevridende i forhold til fartøy som bærer kostnadene med å fiske kvoten selv. I tillegg vil fartøy som overfører fangsten etter å ha overfisket kvoten, dermed effektivt kunne skjule kvoteoverskridelsen for myndighetene. Fartøy i en maksimalkvoteordning som får sluttseddel på fangst som er fisket av andre, belaster videre totalkvoten og gruppekvoten på bekostning av fartøy som planlegger å ta sin kvote senere på året. I mellomtiden kan fisket være stoppet, slik at disse fartøyene ikke får anledning til å delta.

Departementet har merket seg at ingen høringsinstans gir prinsipielt uttrykk for uenighet vedrørende forslaget om hjemmel til å inndra fangst ved levering i strid med gjeldende regelverk.

Noen høringsinstanser er bekymret for muligheten for å berge fangst ved fartøy- eller redskapshavari eller ved vanskelige værforhold.

I sjøloven kapittel 16 er det gitt bestemmelser om berging av skip eller annen gjenstand, og departementet forutsetter at det ved tilfeller av forlis eller havari skal være adgang til å bistå den forulykkede og å sikre fangsten på samme måte som i dag. Et havari vil som regel kunne verifiseres ved at redskap eller fartøy må repareres før fartøy kan fortsette fiske.

En annen kategori er overføring av fangst av eget tiltak under vanskelige værforhold. Dersom det påberopes vanskelige værforhold må det foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfellet hvorvidt det foreligger en «force majeure»-situasjon som ikke er havari eller lignende. Fisker vil her ha bevisbyrden. Det er viktig å praktisere forbudet mot levering i strid med regelverket i samsvar med regelens intensjon, men slik at en tar hensyn til de spesielle forhold fisker kan komme opp i. Tap av redskap, notsprenging og annet vil ikke kunne avhjelpes ved at andre fartøy fisker og leverer fartøyets kvote.

Departementet vil understreke at bruk av godkjent leiefartøy der det er gitt bestemmelser om slik adgang, eller føringsordninger der det er fastsatt særskilte bestemmelser, ikke skal berøres av forslaget. Det samme gjelder føring av sluttseddel ved partråling. Fartøy som utøver slik tråling i samsvar med fastsatte bestemmelser, vil fortsatt kunne føre sluttseddel i samsvar med gitte dispensasjonsbestemmelser.

Når det gjelder høringsuttalelsene om at inndratt fangstverdi bør tilfalle statskassen, ikke salgslagene, vil departementet bemerke at salgslagene har anvendt store deler av inndratte beløp til sin kontrollvirksomhet, jf. forskrift av 20. november 1989 om inndragning av fangst og anvendelse av inndratte midler § 6, om disponering av inndratt verdi. Det legges nå opp til at alle inndratte midler skal nyttes til kontroll. Departementet finner det således riktig at inndratt beløp fortsatt tilfaller salgslagene. Jf. også nedenfor under pkt. 4.4 om salgslagenes kontrollarbeid.

De ordinære saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kommer til anvendelse når det er aktuelt å fatte vedtak om inndragning. Det sendes blant annet forhåndsvarsel til vedkommende, som gis adgang til å uttale seg både om de faktiske forhold og de rettslige vurderinger som myndighetene vil legge til grunn for vedtaket. Vedkommendes rettssikkerhet sikres således i

disse sakene av de samme saksbehandlingsreglene som i andre forvaltningsaker.

Departementet vil på denne bakgrunn opprettholde forslaget fra høringsnotatet.

3.3.7 Hjemmel til å gi forskrift om redusert inndragningsandel, jf. saltvannsfiskeoven § 11 tredje ledd

Høringsforslaget

I tillegg til endringen i § 11 tredje ledd behandlet i pkt. 3.3.6 ovenfor, foreslo departementet også et tillegg til bestemmelsen for å gi hjemmel til å fastsette regler om reduksjon av inndragsbeløpet i enkeltfiskeri.

Dette forslaget åpner således for ulike inndragningsregler i ulike fiskeri, på bakgrunn av ressursituasjonen og risikoen for utkast av enkelte fiskeslag. Hensikten med forslaget var å stimulere til at størst mulig del av den ulovlige fangst, faktisk bringes i land.

Høringsuttalelser

Norges Fiskarlag slutter seg til forslaget, idet laget «mener at det vil stimulere flåten til å bringe i land utilsiktet bifangst som blir inndratt».

Norsk Sjøoffisersforbund støtter forslaget. Det samme gjør *Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening*. *Norges Råfisklag* har i en tidligere uttalelse gitt sin tilslutning til forslaget, mens *Norges Sildesalgslag* tar forslaget til etterretning.

Norges Kystfiskarlag går mot endringen. Slik laget ser det, er dette en regel som først og fremst vil komme til anvendelse ved notfiske, og Kystfiskarlaget anser det som uakseptabelt å innføre «spesialregler som tilgodeser at en flåtegruppe på denne måten kan gamble med ressursene».

Norges Fritidsfiskarlag går også mot endringen, idet laget stiller «seg meget tvilende til forskrifter som kun skal gjøre fangst av ulovlig fanget fiske «bare litt mindre lønnsomt» enn å fiske etter lovlige arter/størrelser».

Departementets vurdering

Ut fra ressurs- og miljøhensyn er det svært viktig at all fangst blir brakt i land og registrert. Det er derfor et mål at regelverket skal stimulere til at størst mulig del av den ulovlige fangst, faktisk bringes i land. Å bringe på land fangst som vil bli inndratt, medfører merarbeid og kostnader for fiskeren. Når det vedtas inndragning av hele verdien av den ulovlige fangsten, vil dette øke faren for utkast og dumping av slik fangst.

Departementet registrerer at det for høringsinstanser som kun representerer det kystnære fisket er en oppfatning om at forslaget fortrinnsvis tilgodeser andre grupper enn dem selv. Notfisket er særskilt nevnt.

Ved vurderingen må det videre tas i betraktning at det etter at forslaget ble sendt på høring, er gjennomført en endring den 17. mars 1999 i forskrift av 20. november 1989 om inndragning av fangst og anvendelse av inndratte midler. Ved administrativ inndragning etter nevnte dato skal det gis vederlag for

omkostninger ved ilandføring dersom den ulovlige fangsten åpenbart ikke var tilsiktet. Vederlaget fastsettes til 20 % av den ulovlige fangstens verdi.

Regelen har virket i relativt kort tid, men det er ikke tvil om at situasjonen for flåten er betydelig endret ved at Fiskeridirektoratet nå vurderer vederlagsspørsmålet. Det foreligger ingen statistikk på området, men i den korte tid regelen har vært anvendt har fiskerne i det alt vesentlige blitt tilkjent vederlag. Behovet for å redusere inndragningsdelen kan derfor nå være noe mindre i forhold til på høringstidspunktet.

Departementet kan si seg enig i at det særlig er havfiskeflåten som kan bli tilgodesett med den foreslåtte lovendring. Det er imidlertid slike fartøy som er mest fangstintensive. Derfor vil bestemmelser om utnyttning, forbud mot utkast eller dumping særlig berøre slike fartøy.

Departementet er videre oppmerksom på at regelen vil kunne bli oppfattet som en faktisk endring eller utvidelse av bestemmelser om kvote, om lovlig minstemål, om bifangstandel, fartøykvote pr. tur osv. Forslaget kan imidlertid medføre at fangst bringes på land og blir ført på sluttseddel, noe som bør bedre norsk fangststatistikk som bl.a. benyttes som grunnlagsmateriale for forskerne ved bestandsberegninger.

Departementet vil derfor fastholde forslaget fra høringsnotatet. Det å redusere risikoen for utkast og stimulere til å bringe ulovlig fangst i land, bør veie tyngre enn disse innvendingene.

3.3.8 Utvidelse av Fiskeridirektoratets kontrollkompetanse, jf. saltvannsfiskeloven § 45

Høringsforslaget

Fiskeridirektoratet er i saltvannsfiskelovens § 45 pålagt å drive kontroll med at saltvannsfiskeloven, lov om Norges økonomiske sone og forskrifter gitt i medhold av disse lovene, blir overholdt.

Da saltvannsfiskeloven ble vedtatt i 1983 var en mest opptatt av å kontrollere utøvelsen av fisket. Den kompetanse som Fiskeridirektoratet har i dag i saltvannsfiskelovens § 45 er ikke tilstrekkelig til at direktoratet kan oppfylle sitt kontrollansvar i og med at en har begrensede fullmakter til å kontrollere mottak og omsetning av fisk. Fiskeridirektoratet har etter bestemmelsen bare kompetanse til å kontrollere fartøy, foredlingsanlegg, lagerbygning og havneområde, og således f.eks. ikke transportmiddel som befinner seg utenfor havneområde eller er under opplasting ved anlegg. I tillegg innebærer bestemmelsen slik den lyder i dag en begrensning i forhold til hvilke aktører som kan kontrolleres.

Departementet foreslo derfor i høringsnotatet at Fiskeridirektoratet gis kompetanse til å kunne foreta ressurskontroll ikke bare på sjø og ved landing av fisk, men også å kunne kontrollere mottak og omsetning av fisk. Med fisk forstås også fiskeprodukter.

Forslaget innebærer at direktoratet skal gis uhindret adgang hos enhver som i ervervsøyemed er i besittelse av fisk beregnet på oppbevaring, transport eller omsetning, og hos enhver som er i besittelse av dokumenter vedrørende slik fisk. Videre blant annet at direktoratet skal gis uhindret adgang til å kon-

Om lov om endringer i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. og lov 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk (kontrolltiltak)

trollere regnskap og andre relevante dokumenter og opplysninger, uansett hvordan disse oppbevares, og til relevante gjenstander.

Det ble også foreslått at fartøy skal kunne pålegges å stanse fiske og å trekke trål og annen fiskeredskap, samt at Fiskeridirektoratet under sin kontrollvirksomhet skulle få adgang til å trekke redskap m.v. Videre innebar forslaget at direktoratet gis adgang til å beordre norske fartøy som skal levere fangst i utlandet, til norsk havn for kontroll.

Høringsuttalelser

Norges Kystfiskarlag støttet forslaget til endringer i § 45.

Norges Råfisklag påpekte at det vil være en fordel for samarbeidet mellom salgslag og direktoratet om kontroll, når direktoratet «i tillegg til sitt øvrige ansvar for kvalitetsarbeid og ressurskontroll m.v., blir mer aktiv i omsetningskontrollen»: Etter Råfisklagets syn vil dette bidra til en mer effektiv ressurs- og omsetningskontroll.

Norges Fiskarlag tar i sin uttalelse utgangspunkt i at det «er viktig for fiskerinæringen å ha en god kontroll med at aktørene følger lover og regler». Laget er likevel «svært skeptisk til at Fiskeridirektoratet gis så vide fullmakter, hva angår tilgang til bl.a. dokumenter, fartøy, rederikontor mm». Det fremheves videre at «utøvelsen av fiskeryrket reguleres i dag av et svært omfattende og komplisert regelverk», og at «regelverket stadig følges opp av nye kontrollregimer og utvidede fullmakter til fiskeriforvaltningens kontrollorganer». Fiskarlaget påpeker at «endringsforslaget ikke drøfter spørsmål knyttet til rettsvernprinsippene i norsk straffeprosesslovgivning».

Fiskarlaget ser det slik at «de endringsforslag som fremmes vedrørende § 45 vil etter Fiskarlagets oppfatning innebære at Fiskeridirektoratet vil få lettere adgang til å kontrollere/ransake aktørene i fiskerinæringen, enn hva politiet har adgang til overfor andre borgere i det norsk samfunn». Det burde etter lagets oppfatning vært nedsatt et utvalg med representanter fra kontrollmyndighetene og næringen, for å gå gjennom dagens kontrolltiltak og de forslag som fremmes i høringsnotatet for å samordne kontrolltiltakene og sikre «at også fiskerinæringen må være beskyttet av det samme rettsvern som det øvrige næringsliv».

Om de konkrete forslagene sier Fiskarlaget seg enig i at direktoratet skal gis adgang til fartøy og andre kontrollobjekter som nevnt i forslaget, men mener at «rederikontorer, herunder regnskapskontor og forretningsfører, ikke er relevante kontrollobjekter».

Laget påpeker videre at de fleste registrerer og lagrer opplysninger om fiskefelt, fangstmengde, kartreferanser og produksjonsresultater. Slike opplysninger er etter Fiskarlagets oppfatning å betrakte som bedriftsinterne opplysninger som ikke er relevante for kontrollmyndighetene, ut over det som fremgår av fangst dagboken. Fiskarlaget ser også forslaget om at Fiskeridirektoratet skal få adgang til et rederis regnskaper, som «meget betenkelig» idet regnskapet vil omfatte «også andre forhold som er irrelevant for kontrollmyndighetene etter saltvannsfiskeloven». Fiskarlaget går derfor mot forslaget om at direktoratet skal gis adgang til «aktørenes regnskaper, dataanlegg, datautskrifter, lagerlister mm.»

Fiskarlaget påpeker videre at Kystvakten allerede «har myndighet til å kunne pålegge fartøy å stanse fiske, trekke trål eller annen redskap». Etter det laget kjenner til, nyttes imidlertid denne fullmakten i liten grad, noe som etter lagets oppfatning «indikerer at behovet for en slik fullmakt ikke er særlig stort». Norges Fiskarlag finner det derfor unødvendig at også direktoratet får adgang til slike tiltak, og går mot forslaget.

Norges Fiskarlag går også mot forslaget om at direktoratet «skal kunne beordre fiskefartøyer som skal levere fangst til utlandet, til norsk havn for kontroll». Det vises til at kontroll kan utføres i utlandet, eventuelt i samarbeid med Kystvakten eller andre lands kontrollmyndigheter. Det vises også til at «fartøyene i stor utstrekning leverer ferskt råstoff i utlandet, og at lengre seilings-tid på grunn av beordring til norsk havn vil føre til en kraftig kvalitets- og verdiforringelse av fangsten».

Derimot aksepterer Norges Fiskarlag at «det ved skjellig grunn til mis-tanke gis hjemmel til plombering av redskap, lasterom og andre oppbeva-ringsrom for fisk, tilsvarende for oppbevaringssteder for annen relevant doku-mentasjon».

Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening sier seg enig i at man må «ha et regelverk som muliggjør» en effektiv kontroll av ressursuttaket. Forenin-gen ser derfor at de foreslåtte endringene «vil være nyttige og nødvendige til-tak». Det kreves imidlertid «at det bygges inn regler som ivaretar rettssikker-heten ved beslutninger om utvidet kontroll», og at beslutninger om slik kon-troll «skal fattes sentralt av Fiskeridirektoratets øverste ledelse» for sikre en lik praksis på landsbasis. Foreningen fremholder også at det bør vurderes «om det skal lages en instruks for Fiskeridirektoratet og Fiskeridirektoratets Ytre Etat» i denne forbindelse.

Norges Rederiforbund er særlig opptatt av «de foreslåtte endringene i salt-vannsfiskelovens § 45 annet om at Fiskeridirektoratet under sin kontrollvirk-somhet skal gis uhindret adgang til rederikontor, samt hos enhver som i ervervsøyemed er i besittelse av fisk beregnet på oppbevaring, transport eller omsetning og hos de som er i besittelse av dokumenter vedrørende slik fisk». Forbundet ser det slik at slike «inngrepene bør .. bli vurdert i forhold til de ellers gjeldende prinsippene for rettsvern i norsk lovgivning om ransaking og beslag».

Rederiforbundet går for øvrig mot forslaget om at et skip på vei til utlandet, skal kunne beordres til norsk havn for kontroll.

Norsk Sjøoffisersforbund ser det slik at forslagene innebærer at «en inspek-tør kan blande seg opp i den daglige driften av fartøyet, selv om det befinner seg i lovlig farvann». Forbundet ser dette som en «inn gripen i skipsførerens selvføl-gelige ansvarsområde som er totalt uakseptabelt», og mener at dette «vil sette til side skipsførerens suverene rett til å foreta de nødvendige drifts- og seilingsoperasjoner ut i fra sikkerheten til skip og mannskap».

Sogn og Fjordane fylkeskommune går mot forslaget om at direktoratet skulle få adgang til å «kalle heim fartøy som lossar i utlandet for kontroll». Det ble vist til at dette «vil føre til stort ekstra arbeid og kostnader for norske fis-karar».

Departementets vurdering

Departementet vil innledningsvis fremheve at fiskerinæringen er særegen, i det forstand at dens næringsvirksomhet er basert på høsting av en fornybar, men begrenset naturressurs. Denne adgangen til næringsdrift på grunnlag av fiskeressursene er i dag i det alt vesentlige begrenset til en definert krets av fartøyeiere. Dette gjelder ikke bare for den konsesjonsbelagte havfiskeflåten, mens også i det alt vesentlige kystflåten.

Det er imidlertid ingen enkeltpersoner som eier ressursen. Retten til ressursen ligger til fellesskapet. Departementet ser det derfor ikke som unaturlig at de som likevel får adgang til å drive næringsvirksomhet basert på tilgang til denne ressursen, blir underlagt særlige regler for å sikre at høstingen foregår etter de regler og innenfor de rammer som er fastsatt av myndighetene, på vegne av fellesskapet.

Det finnes en trend i retning av stadig større vekt på at matvarene i tillegg til å være helsebringende og sunne, også er produsert på en måte som bygger opp om de miljøhensyn ressursforvaltningen skal ivareta. Markedskrav til en god ressursforvaltning vil føre til at norske leverandører av fisk og fiskeprodukter i økende grad må kunne dokumentere at fiske og fangst skjer innenfor naturens bærekraft, innenfor de fastsatte kvoter og med metoder som for øvrig er etisk forsvarlige.

Det er derfor i alles både kortsiktige og langsiktige interesse at det kan dokumenteres at norsk fiskerinæring opererer innenfor de rammer som er satt. En langsiktig bærekraftig forvaltning av ressursene forutsetter at uttaket fra havet er kontrollerbart. Det å sikre effektiviteten i denne kontrollen må åpenbart være en høyt prioritert samfunnsinteresse. Dette tilsier at kontrollen ikke er begrenset til fangstleddet, men omfatter alle ledd i kjeden frem til markedet.

Til de konkrete høringsuttalelsene vil departementet bemerke at en del av innsigelsene kan tyde på en viss misforståelse av gjeldende rett. De sterkeste innsigelsene er rettet mot kontrollelementer som fiskerimyndighetene faktisk har hatt til rådighet siden 1984. Det synes også være noe uklare oppfatninger angående begrepet ransaking.

Det som er nytt i høringsforslaget er først og fremst adgang til å kontrollere aktører innenfor omsetning og transport som befinner seg utenfor havneområde mv., samt en noe utvidet adgang til å kontrollere kjøper-/mottakerleddet for å sikre likebehandling i forhold til sjøsiden. For øvrig dreier første del av endringsforslaget seg hovedsakelig om en lovteknisk forbedring, en klarere formulering av hjemmelen. Imidlertid er det slik at lagring av informasjon er vesentlig endret de senere år, og tilgang til informasjon vedrørende omsetning av fisk, uansett hvordan denne er lagret, er avgjørende for en effektiv ressurskontroll.

Departementet har for øvrig merket seg at nesten alle høringsuttalelsene erkjenner at vi trenger et godt, og et bedre, redskap i ressurskontrollen.

Innsigelsene i høringsuttalelsene gjelder i hovedsak forslagene til endringer i § 45 annet og tredje ledd.

Norges Fiskarlag hevder at rederikontor ikke er relevante kontrollobjekter og at lovteksten ikke må utvides til å gjelde rederikontor. Etter gjeldende rett, § 45 fjerde ledd, har myndighetene imidlertid allerede tilgang til rederi-

kontor for å kontrollere rederiregnskap og for å gi pålegg til reder om å gi opplysninger som er nødvendige for å utøve kontroll. Det nye forslaget går ikke lenger enn eksisterende hjemmel. Fiskeridirektoratet har foretatt kontroller på rederikontorer i en årrekke uten at noen har reist innsigelser om manglende hjemmel. Endringsforslaget gir imidlertid en litt klarere presisering av at en også skal ha tilgang til informasjon som er lagret elektronisk.

Videre er det hevdet at myndighetene i forhold til øvrig næringsliv ofte ikke kan kontrollere uten bruk av straffeprosesslovens bestemmelser om ransaking og beslag, og at Fiskeridirektoratets kontrolltilgang, etter det nye forslaget, vil være langt mer vidtrekkende enn det andre kontrolltater og politiet og påtalemyndighet har.

I denne forbindelse må det nevnes at det allerede i 1993 ble inngått en kontrollsamarbeidsavtale mellom Fiskeridirektoratet, Skatteetaten og Tolletaten. Etter at en fikk denne kontrollavtalen har de tre etatene gjennomført en rekke felles kontroller. Det er derfor relevant å sammenligne den kontrollkompetanse som disse tre etatene har, og hvordan lovhjemlene er utformet.

Skatteetatens kontrollhjemmel er § 4-10 i ligningsloven av 13. juni 1980 nr. 24. Denne bestemmelsen er vidtrekkende, og går minst like langt som de foreslåtte formuleringene i § 45 for eksempel når det gjelder tilgang til informasjon, enten denne er lagret elektronisk eller som papirdokument.

Det er for eksempel lagt til grunn at skattemyndighetene kan kreve at skatteytters elektroniske utstyr stilles til deres disposisjon, også for utlån med sikte på egne undersøkelser av det elektronisk lagrede innhold. Det er videre lagt til grunn at det er skatteytters ansvar å sørge for at datautstyret er funksjonsdyktig med tanke på skattemyndighetenes opplysningsbehov.

I tillegg er kontrollhjemmelen supplert av ligningslovens kapittel 6 som gjelder kontrollopplysninger og ligningsoppgaver fra tredjemann. Ligningsloven § 6-3 inneholder for eksempel bestemmelser om tilgangen hos næringsdrivende til opplysninger om ethvert økonomisk mellomværende med annen navngitt næringsdrivende når det knytter seg til begge parters virksomhet, og etter § 6-15 kan det til enhver tid foretas kontroll hos dem som skal gi opplysninger etter kapittel 6.

Regelverket vedrørende kontrolltilgang hos tredjemann har vært belyst i flere rettssaker. Gjennom kontakt mellom Fiskeridirektoratet og Skattedirektoratet er det opplyst at når det gjelder de aktører det er snakk om i den foreslåtte § 45 i saltvannsfiskeloven, vil disse være klart innenfor gruppen tredjemenn en i henhold til ligningsloven har adgang til å kontrollere.

Tolloven av 10. juni 1966 nr. 5 har flere bestemmelser som viser Tollvesenets kontrolladgang på de områder hvor det er kommet innsigelser i forhold til endringsforslaget til § 45. Tollovens § 17 gir myndighetene en innsynsrett som er minst like omfattende som det som foreslås i § 45, og tilgangen til informasjon er uavhengig av om denne er lagret elektronisk eller på papir, og om det er informasjon bedriften er pålagt å lagre eller kun notater, kladdemark, interne journaler, referat e.l.

Videre gjelder innsynsretten i bedriftslokaler som helt eller delvis disponeres av den opplysningspliktige, d.v.s. ethvert leielokale eller midlertidig lokale for varen, i tillegg til vareeiers eget lokale. Videre er det omfattende kontrolladgang i forhold til transportør i tollovens § 18, samt i lovens kapittel

IV. I henhold til §§ 21 til 23 plikter transportør å fremstille seg for kontroll på steder utpekt av tollvesenet, avvente lossing til det foreligger tillatelse, melde fra om ankomst samt legge frem nødvendige opplysninger og gi informasjon. Informasjon m.v. kan gis av mekler, ekspeditør eller annen på vegne av transportmiddelets fører.

Vareeiers eller transportørs plikter er også omfattende, jf. tollovens § 18. Dersom det er behov for tollager enten for transportmidlet eller av selve varen, plikter en å dekke ekstraomkostninger forbundet med dette. Tollvesenet kan holde tilbake transportmidlet inntil betaling eller sikkerhet for denne har skjedd samt kreve at tollvakten skaffes passende oppholdssted, og i fartøy også køyeplass.

Det kan også være grunn til å nevne konkurranseloven av 11. juni 1993 nr. 65. Lovens § 6-1 om opplysningsplikt og granskning viser de kontrollmuligheter Konkurransetilsynet har i forhold både til fiskerinæringen og til andre næringsdrivende. Tilsynets lovhjemlede tilgang til informasjon omfatter dokumenter og nedtegnet informasjon, både slike som bedriften skal føre og mer private nedtegnelser som møtereferat, notater etc., og er uavhengig av om informasjonen er lagret på data eller papir.

For øvrig vil en nevne at næringen selv i økende grad har tatt til orde for at en må øke og effektivisere ressurskontrollen for å unngå konkurransevridding mellom utøverne.

For øvrig har også fiskerimyndighetene gjennom kvalitetskontrollloven av 28. mai 1959 adgang til å kontrollere informasjon om fisken praktisk talt uansett hvor denne måtte befinne seg.

Gjennomgangen av andre kontrolletaters kontrollhemler viser at disse etatene har hjemler som sikrer dem mer omfattende kontrolladgang enn det som Fiskeridirektoratet i dag har. Det er derfor ikke korrekt når det hevdes at andre næringsdrivende ikke kan kontrolleres uten rettslig beslutning om ransaking og beslag. Disse etatenes kontrollhemler går like langt eller lengre enn det høringsforslaget her gjør.

Gjennomføring av bokettersyn m.v., som utgjør en økende andel av Fiskeridirektoratets ressurskontroller, skal skje etter blant annet reglene i forvaltningsloven § 15. Den som leder kontrollen skal uten oppfordring legitimere seg, meddele formålet med forretningen og oppgi hjemmelen for den. Det ligger da implisitt at den hjemmelen en oppgir må være en hjemmel for den kontrollen som utøves. Ut fra prinsippet om rettssikkerhet vil næringen ved enhver ressurskontroll ha krav på å vite hva som er formålet med kontrollen samt at det er en klar hjemmel for inngrepet.

Norges Fiskarlag hevder at ved å få tilgang til elektronisk lagrede data vil en få tilgang til bedriftsinterne opplysninger som ikke er relevante for kontrollmyndighetene. Til dette kan sies at etaten selv må få vurdere hvilken informasjon som er relevant. Informasjon som ikke er relevant vil verken bli tatt ut eller benyttet. For øvrig vil en vise til at en i gjeldende § 45 i dag har tilgang til all informasjon som er lagret i bedriften. Det er kun behovet for en presisering på grunn av IKT-utviklingen i samfunnet som er formålet med det foreliggende endringsforslag.

Norges Fiskarlag hevder videre at den foreslåtte § 45 gir hjemmel til å foreta ransaking samt at Fiskeridirektoratet vil få lettere adgang til å ransake

aktørene i fiskerinæringen enn hva politiet har overfor andre borgere i samfunnet. Det er imidlertid slik at Fiskeridirektoratet, verken nå eller med den foreslåtte endring av § 45, kan gjennomføre ransaking uten at det foreligger samtykke. En kan imidlertid foreta de undersøkelser som ikke er benevnt som ransaking i straffeprosessloven. Dersom dette ikke er tilstrekkelig, kan en anmode om rettens beslutning. Det vil i så fall være politiet som gjennomfører ransaking i henhold til straffeprosesslovens kapittel 15.

Når det gjelder beslag vises det til straffeprosesslovens § 206. Hjemmelen gir Fiskeridirektoratet, i likhet med enhver borger, anledning til å ta beslag når den mistenkte treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor.

Fagetatene har kontrollhemler for å kunne kontrollere at eget regelverk blir fulgt. I den sammenheng kan det være behov for bokettersyn. Slike kontrollmetoder har for eksempel skattemyndighetene benyttet i mange år. Politiet har ingen egeninteresse eller kompetanse til å gjennomføre slike kontroller, og kommer som regel inn i bildet bare dersom fagetaten går til anmeldelse. I så fall starter politiets etterforskning, og det er klare grenselinjer mellom fiskerimyndighetenes kontroll og politiets etterforskning.

For øvrig er det slik at Fiskeridirektoratet og alle andre kontrollorganer det er naturlig å sammenligne seg med, har videre kontrollfullmakter enn politiet. Dette skyldes først og fremst at kontrollfullmakter i spesiallovgevingen er basert på å kunne foreta stikkprøvekontroller, mens politiet i utgangspunktet trenger skjellig grunn til mistanke for å foreta kontroll. Dette er intet nytt kontrollprinsipp.

Når det gjelder innsigelsene rettet mot forslaget om det å stanse og undersøke fartøy, trekke redskap, plombere redskap og rom, har en dels innfortolket tilsvarende hjemler i gjeldende § 45. Imidlertid er ikke nåværende hjemmel tilstrekkelig presis, og det anses upraktisk å skulle tilkalle politiet. Fiskeridirektoratets kontrollører må kunne gjøre dette som en naturlig og nødvendig del av sin kontroll.

Den foreslåtte endring innebærer dessuten en harmonisering med § 29 i Kystvaktloven av 13. juni 1997 nr. 42. Det faktum at Kystvakten ikke i stor grad bruker hjemmelen, tilsier ikke at Fiskeridirektoratet ikke har behov for en tilsvarende hjemmel. Det viser snarere at Kystvakten utviser skjønn for ikke å påføre næringen unødige kostnader, noe Fiskeridirektoratet også vil gjøre.

Forslaget her er heller ikke spesielt inngripende sammenlignet med tollvesenets mulighet til å stanse, beordre, tømme eller generelt påføre næringen kostnader for å gjennomføre nødvendig kontroll.

I denne sammenheng vil en også minne om straffeprosesslovens § 206 som sier at beslag kan tas av enhver når den mistenkte treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor. En klar hjemmel i § 45 gjør det imidlertid enklere både for inspektøren og fiskeren. Det kan også vises til at fiskere gjerne lettere har kunnskap om innholdet i § 45 enn innholdet i straffeprosessloven.

Som det fremgår går altså en del av innsigelsene på kontrollelementer som allerede er hjemlet i nåværende § 45, men hvor det er behov for en klarere presisering spesielt med tanke på elektronisk lagring av informasjon og IKT-utviklingen i samfunnet. Det er få innsigelser mot det nye som er at kontrollhjemmelen omfatter nye ledd innenfor omsetning, transport mv.

Videre er det altså slik at de kontrollhjemler som andre kontrolletater har, og som det er naturlig å sammenligne med forslagene i høringsnotatet, går like langt eller lenger.

Når det gjelder forslaget om at Fiskeridirektoratet skulle kunne beordre norsk fartøy som skal levere fangst i utlandet, til norsk havn for kontroll, har departementet kommet til å ville etterkomme høringsuttalelsene. På bakgrunn av de konsekvensene som høringsinstansene mener at dette forslaget vil kunne få, finner departementet ikke å ville opprettholde dette.

For øvrig er forslagene fra høringsnotatet opprettholdt i lovforslaget.

4 Innføring av landingsseddel, jf. saltvannsfiskeloven §§ 9a og 45a og råfiskloven § 7

4.1 Innledning, gjeldende rett

Med hjemmel i saltvannsfiskeloven av 3. juni 1983 nr. 40 § 9 kan fisker pålegges å gi opplysninger om blant annet fangstkvanta. I henhold til lovens § 9a kan også fryseri og andre som mottar fangst pålegges å gi opplysninger om mottatt fangst.

I saltvannsfiskeloven er det i dag følgelig hjemmel for å etablere en ordning med landingsseddel. Hjemmelen omfatter imidlertid ikke krav om at fangsten skal veies.

Råfiskloven av 14. desember 1950 § 7 første ledd fastsetter at salgslagene skal føre kontroll med at råfiskloven og bestemmelser gitt i medhold av loven overholdes. I annet ledd fremgår det at departementet kan gi forskrifter om kontroll som utøves etter første ledd, herunder stille krav til fiskemottaksbedrifters registrering av mottatt råstoff. Denne hjemmelen er grunnlaget for de bestemmelser som er fastsatt om plikt til å veie fangst som omsettes. Den er også, sammen med saltvannsfiskeloven § 9, hjemmelsgrunnlaget for forskrift av 5. september 1990 om sluttseddel/bryggeseddel og mottaksjournal, som foruten krav til veiing setter en rekke krav til registrering av fangst som omsettes.

Kjernen i råfiskloven er forbudet mot å omsette, tilvirke eller utføre fisk dersom fisken i første hånd ikke har vært omsatt gjennom et salgslag. For tilvirkning er det gjort unntak for tilvirkning av egen fangst (selvtilvirkning). Formålet er å sikre at salgslagene har herredømme over den fisk som norske fiskere fanger og fisk som utenlandske fiskefartøyer bringer til landet, for derved å gjøre dem i stand til å organisere førstehåndsomsetningen på best mulig måte.

Råfiskloven gir således i hovedsak bestemmelser om førstehåndsomsetning av fisk, selv om den også inneholder enkelte bestemmelser om forhold som i tid ligger forut for omsetningstidspunktet. Av eksempler på sistnevnte kan, ved siden av forbudet mot å utføre og tilvirke fisk, nevnes salgslagenes kompetanse til på nærmere vilkår å regulere selve fisket for derved å kunne styre hvor mye fisk som overhodet skal bringes inn i markedet. Felles for de bestemmelser som ikke konkret er omsetningsbestemmelser er følgelig at de likefullt er begrunnet i hensynet til reguleringen av omsetningen.

Når kontrollplikten i § 7 første ledd og departementets kompetanse til å gi forskrifter etter annet ledd skal avgrenses, må hovedregelen således være at begge deler etter gjeldende rett er begrenset til det som har med omsetningen å gjøre. Landing av fisk som ikke innebærer omsetning faller derfor utenfor.

Bildet nyanseres imidlertid noe ved at salgslagene må anses å ha en viss kompetanse til å gi regler med hensyn til landinger av fisk som ikke bys frem for salg. Salgslagene har i varierende grad gitt regler om opplysningsplikt ved slike landinger. Kompetansen utledes av den generelle kompetansen salgsla-

gene har til å organisere førstehåndsomsetningen i henhold til råfiskloven § 2. Som ledd i dette arbeidet har det betydning for salgslagene å ha oversikt over hva som befinner seg på lager, og som før eller senere vil bli lagt ut for salg. Videre må det være anledning til å kontrollere at fangst som landes for selvtilvirkning virkelig er tilvirkning av egen fangst, og ikke slik tilvirkning som råfiskloven setter forbud mot.

Disse reglene vil imidlertid ikke være tilstrekkelige for myndighetenes behov på dette området, i og med at myndighetene ikke har kontroll med hvilke bestemmelser salgslagene fastsetter i dette øyemed. Og det er utvilsomt at departementet ikke selv har kompetanse etter dagens lovverk til å fastsette slike regler.

Etter gjeldende rett kan derfor fryseribedrifter og andre som mottar fisk som landes uten at omsetning finner sted, ikke pålegges å veie den fisken som de tar mot fra fiskefartøy. Når det gjelder fiskefartøy er det med hjemmel i saltvannsfiskelovens § 4 bokstav s) adgang til å påby vekt.

Salgslagene er med hjemmel i saltvannsfiskeloven § 45a pålagt et ansvar for å medvirke i kontrollen med at saltvannsfiskeloven og bestemmelser gitt i medhold av loven overholdes. Dette ansvaret er imidlertid begrenset til opplysninger som naturlig følger av salgslagenes omsetning av fisk, det vil si deres virksomhet etter råfiskloven. For eksempel er det salgslagene som etter saltvannsfiskeloven § 7 fatter vedtak om inndragning av fangst ut over de kvoter som måtte være fastsatt i medhold av saltvannsfiskeloven §§ 5, 5a og 6. Øvrige overtredelser av saltvannsfiskeloven som avdekkes som følge av salgslagenes virksomheten, skal lagene rapportere til Fiskeridirektoratet.

Som hovedregel kan det slås fast at salgslagenes kontrollansvar i forhold til saltvannsfiskeloven ikke aktiveres når fisk landes uten at den omsettes. Hvorvidt slike fangster representerer overtredelse av kvotereguleringer i medhold av saltvannsfiskeloven, vil således normalt ikke bli avdekket som følge av salgslagenes kontroll med saltvannsfiskelovens bestemmelser.

4.2 Høringsforslag

På denne bakgrunn ble det i departementets høringsnotat av 14. desember 2000 lagt frem forslag om endringer i saltvannsfiskeloven § 9 a og § 45 a og råfiskloven § 7, for å gi de nødvendige hjemler for kontroll med landing av fisk når fangsten ikke omsettes. Høringsnotatet bygget på en tidligere utredning fra en arbeidsgruppe i Fiskeridirektoratet.

I høringsnotatet ble det gitt følgende begrunnelse for forslagene:

«Hjemmelsgrunnlaget er i dag ikke tilstrekkelig til å fastsette bestemmelser om veiing av fisk og utfylling av landingssedler for fisk som landes uten at den omsettes. Heller ikke er salgslagenes kontrolloppgaver etter råfiskloven og saltvannsfiskeloven av en slik art at de i dag kan pålegges å kontrollere slike landinger. Dersom en ordning med landingsseddel skal fungere etter sitt formål, må det være en forutsetning at salgslagenes kontrollplikt justeres slik at også dette omfattes.

Det er vist til at flere salgslag på eget initiativ og som et ledd i organiseringen av førstehåndsomsetningen, har utarbeidet regler som pålegger utøverne å opplyse om fangster som landes, men som ikke

omsettes. Dette er et utslag av det behov salgslagene har for opplysninger i sitt arbeide med å organisere førstehåndsomsetningen på best mulig måte. Følgelig eksisterer det allerede elementer av et slikt system på dette området som i praksis bør innebære at en formalisering av plikten til å utstede landingsseddel og salgslagenes plikt å kontrollere dette, ikke medfører vesentlige endringer verken for næringsutøverne eller for salgslagene. Ved at myndighetene etablerer et hjemmelsgrunnlag og bringer dette inn i ordinære former, vil salgslagene samtidig som de formelt pålegges kontrolloppgaver, også få bedret sitt informasjonsgrunnlag om landet fangst. Dette vil gjøre salgslagene bedre i stand til å foreta beregninger mot fartøyenes kvoter, samt fatte eventuelle inndragningsvedtak for overfiske av kvote, jf. § 7 i saltvannsfiskekloven. I tillegg vil det være en åpenbar fordel i deres arbeide med å organisere omsetningen at de har mest mulig eksakt kunnskap om hva som er landet og som senere vil bli brakt inn i markedet. Det bør være utvilsomt at en slik hjemmel gir bedre sikkerhet for at opplysningene er riktige, sammenlignet med dagens situasjon. I tillegg sikres at eventuelle overtredelser kan møtes med ordinære strafferettslige sanksjoner.

Dersom etablering av en ordning med plikt til å utstede landingsedler skal fungere etter sitt formål, er det avgjørende at opplysningene på seddelen gir grunnlag for reell kvantumskontroll. Dette fordrer at det kvantumet som fremgår av seddelen er fremkommet som følge av at det er veiet. Et veid kvantum er i forhold til et hvilket som helst annet estimat, det tallet som gir det beste bildet av en mengde fisk. Det er likeledes viktig å kunne kontrollere at fangster ikke blir holdt utenfor det kvantum som er gjenstand for veiing.

For å sikre nødvendig hjemmel for en landingsseddel hvor opplysningene er fremkommet som et resultat av veiing, og at Fiskeridirektoratet og salgslagene har kompetanse til å kontrollere påbudet, foreslås endringer i saltvannsfiskekloven § 9a og § 45a og i råfiskloven § 7.

I saltvannsfiskekloven § 9a første ledd bokstav a foreslås at departementet kan pålegge enhver som oppbevarer eller omsetter fangst, å ha utstyr for kontroll av fangstmengden som ilandføres, dvs. i første rekke vekt. Ved kontroll av landet fangst er det behov for å kunne gi pålegg om at fangsten blir stuet på en bestemt måte. Hjemmel for dette tas inn i § 9a første ledd bokstav b. Videre er det nødvendig å ha full oversikt over oppbevaringsrommenes og bingenes reelle størrelse, samt å vite hvordan fangsten er stuet, slik at det er mulig å beregne den lagrede fangst. Departementet foreslår derfor i § 9a første ledd bokstav c at det kan gis pålegg om å ha tegninger og beskrivelse av oppbevaringsrom og binger, samt dokument med oversikt over hvordan fangsten er stuet.

I råfiskloven § 7 foreslås det å gjøre en tilføyning om at kontrollen også skal omfatte fisk som blir landet uten at omsetning finner sted. Med landing siktes ikke bare til ilandføring, men også overføring av fisk fra fiskefartøyet til et annet fartøy. Råfiskloven, som i hovedsak omhandler omsetning, inneholder enkelte bestemmelser om forhold som i tid ligger forut for omsetningstidspunktet. Når den nåværende kontrollbestemmelsen fastsetter at salgslagenes kontroll skal sikre at loven og bestemmelser gitt i medhold av den overholdes, blir konsekvensen således at kontrollen i hovedsak omfatter forhold som er relatert til omsetning. Forslaget innebærer at det etableres en klar hjemmel for salgslagene til å kontrollere landing uavhengig av om omsetning finner sted. Departementets kompetanse til å fastsette nærme-

re bestemmelser, herunder bruk av vekt, vil samtidig bli tilsvarende utvidet, jf § 7 annet ledd. Dette innebærer at plikten til å utstede slutt-seddel eller landingsseddel blir den samme enten fisker leverer til registrert kjøper for ordinært salg eller fangsten landes uten at omsetning finner sted.

Salgslagenes kontrollansvar etter saltvannsfiskeloven er som nevnt under punkt 2, begrenset til det som naturlig følger av deres omsetning av fisk etter råfiskloven, jf. saltvannsfiskeloven § 45a. Som følge av at råfiskloven § 7 foreslås endret slik at den omfatter fangster som landes uten at de omsettes og at salgslagenes kontrolloppgaver utvides til å omfatte slike landinger, bør dette også gjenspeiles i saltvannsfiskeloven § 45a. Salgslagenes kontrollansvar med saltvannsfiskeloven bør således presiseres i § 45a slik at denne samstemmes med endringen i råfiskloven. Dette medfører at forhold om overtredelse av saltvannsfiskeloven som salgslagene får kjennskap til som følge av kontroll med landing av fisk som ikke legges ut for omsetning, underlegges deres kontrollansvar. Til forskjell fra før kan således salgslagene medvirke til at eksempelvis overtredelse av kvoter avdekkes på et tidligere tidspunkt enn omsetningstidspunktet.

I nåværende § 45a siste ledd er salgslagene pålagt en rapporteringsplikt til Fiskeridirektoratet ved avdekking av overtredelser. Denne bestemmelsen foreslås opphevet. Tilsvarende rapporteringsplikt fremgår av § 3 i forskrift av 20. februar 1991 om salgsorganisasjonenes kontrollplikt. Nødvendig hjemmel for denne bestemmelsen vil følge av nytt forslag til andre ledd.»

Om de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget ble det uttalt følgende:

«Det er under punkt 3 uttalt at forslaget ikke bør medføre vesentlige endringer verken for næringsutøverne eller salgslagene. Dette gjelder også med hensyn til økonomiske konsekvenser. Eventuelle merutgifter for det enkelte mottak ved gjennomføring av veiing må bæres av mottaket selv. Forbedret landingskontroll innebærer bedre ressursforvaltning, som igjen kommer næringen til gode. På sikt er næringens lønnsomhet avhengig av et godt forvaltnings- og kontrollregime. Dette hensynet må således veie tyngre enn ulempene.

For Fiskeridirektoratet og salgslagene vil forslaget innebære noe nytt sammenlignet med nåværende situasjon. I hovedsak medfører forslaget utvidet kompetanse og således bedre muligheter for å skjøtte allerede eksisterende oppgaver. Kontroll av føring av landingsseddel vil for eksempel inngå som en del av den alminnelige landingskontroll som foretas av Fiskeridirektoratets ytre etat. Hvilke kontrollressurser som skal stilles til disposisjon er til vurdering i en større sammenheng.»

4.3 Høringsinstanser og høringsuttalelser

Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

- Departementene
- Fylkeskommunene
- Sametinget
- Fiskeridirektoratet
- Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening
- Fiskerinæringens Landsforening

Om lov om endringer i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. og lov 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk (kontrolltiltak)

- Sildemelfabrikkenes Forening
- Fiskesalgslagenes Samarbeidsråd
- Norges Råfisklag
- Norges Sildesalgslag
- Rogaland Fiskesalgslag
- Skagerakfisk S/L
- Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag
- Vest-Norges Fiskesalslag
- Norges Fiskarlag
- Norges Fiskarkvinnelag
- Norges Fritidsfiskarlag
- Norges Fritids- og småfiskerforbund
- Norges Kystfiskarlag
- Sør-Norges Trålerlag
- Norsk Sjømannsforbund
- Norsk Sjøoffisersforbund
- Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund
- Norges Naturvernforbunds Barentshavskontor

Det er mottatt 27 høringsuttalelser, hvorav 15 høringsinstanser har opplyst at de ikke har merknader til forslagene. Blant de høringsinstanser som har uttalt seg om forslagene, er det ingen som går mot forslagene i sin helhet.

Fra høringsuttalelsene refereres følgende:

Miljøverndepartementet anser «en effektiv og løpende oppdatert kontroll med ressursuttaket som et nødvendig element i en bærekraftig forvaltning», og støtter forslagene.

Nordland fylkeskommune sier seg enig i de foreslåtte endringene i saltvannsfiskeloven og råfiskloven, og støtter forslaget om å innføre en lovhjemlet ordning med landingsseddel. Fylkeskommunen foreslår imidlertid også at «det foretas en gjennomgang av dagens systemer for landing av fisk, med sikte på en forenkling og forbedring samtidig som en sikrer en tilstrekkelig kontroll».

Troms fylkeskommune uttaler at den «slutter seg til de forslag til lovendringer som høringsforslaget legger opp til og er tilfreds med at Fiskeridepartementet setter i verk tiltak som kan bidra til reduksjon av ulovligheter ved omsetning av fisk».

Fiskeridirektoratet støtter forslagene, men har noen merknader til utformingen av lovteksten.

Direktoratet er videre enig i at salgslagenes kontrollansvar etter saltvannsfiskeloven bør være begrenset til det som naturlig følger av lagenes omsetning av fisk etter råfiskloven, men påpeker at «sammen med ansvaret for ressurskontroll mv følger imidlertid et behov for (uhindret) adgang og opplysninger». Det stilles derfor spørsmål om det er tilstrekkelig at loven gir hjemmel for å gi forskrifter om den kontroll som skal utøves, eller om det i tillegg burde tas inn en henvisning til § 45 i § 45 a.

Direktoratet uttaler videre at «en ideell regel for landingsseddel ville være en regel der begrepet «blir landet» omfatter alle tilfeller hvor fisken forlater fiskerikartøyet uten at det skrives sluttседdel». Direktoratet er likevel enig i at det ikke er behov for å skrive seddel når fisk blir satt i lås for kortere tid, mens det etter direktoratets oppfatning burde gis en lovhjemmel «som omfatter overfø-

ring eller utsetting i sjø for langtidslagring, selv om det pr. i dag ikke er aktuelt med seddelføring av fisk som lagres lenge i sjøen».

Når det derimot «gjelder fiske for levering til oppdrettsformål» uttaler direktoratet som sin prinsipielle oppfatning «at landing av fisk til merd i oppdrettsanlegg bør omfattes av råfisklovens § 7 på samme måte som landing til annet fartøy. Tilsvarende må gjelde for fiske eller fangst for havbeiteformål.»

Fiskerinæringens Landsforening sier seg enig i forslagene i høringsnotatet, men foreslår i tillegg at «kontrollhjemlene til salgslagene blir utvidet til også å omfatte fisk som er brakt til lands, dvs. en hjemmel til å kontrollere fisk om bord i fartøy».

Norges Råfisklag støtter forslagene, herunder at «enhver som mottar slik fangst skal gi forhåndsvarsling om fiskefartøys anløp og pålegges å gi oppgaver og opplysninger om fangstuttak, til fiskeridirektoratet og vedkommende salgslag». Det påpekes at laget har praktisert en slik ordning, med godt resultat.

Råfisklaget fremholder videre at bruken av landingsseddel må begrenses til såkalt nøytrale fryselager, og således kun «benyttes for fangster som landes utenom godkjent kjøpers anlegg» når fisker «ønsker lagets medvirkning til auksjon av fangst fra lager», når fisker «overtar egen fangst basert på salg til kjøper som ikke er innført i Fiskeridirektoratets kjøperregister» eller når «godkjent kjøper og fartøy/rederi enes om at fangst skal landes utenom kjøpers anlegg».

Det påpekes at slik begrenset bruk av landingsseddel «gir salgslaget påkrevet oversikt og kontroll med ilandførte fangster av denne kategori» og at den «ansvarsavklaring som ligger i at godkjente landingspunkter må velge *enten* å opptre som kjøper *eller* nøytralt mottak, er svært viktig».

Norges Sildesalgslag uttaler at slik forslagene er formulert i høringsnotatet, så har Sildelaget ikke merknader til lovendringsforslagene.

Skagerakfisk S/L tar til etterretning forslagene, men uttrykker en viss usikkerhet med hensyn til hvor omfattende salgslagenes kontrollansvar vil bli. Det påpekes at dersom salgslagene skal kontrollere «at fangstuttaket stemmer med relevante bestemmelser i saltvannsfiskeloven må i det minste salgslagene ha tilgang til fangstdagbok og i sin ytterste konsekvens ha kontrollør ombord».

Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag har påpekt at landingsseddel allerede er innført i deres distrikt, og at fangstene «veies og påføres alle relevante opplysninger unntatt pris, dersom fangsten ikke er solgt». Laget går mot forslaget om at ordlyden i saltvannsfiskeloven § 45 a skal endres fra at salgslagene skal «medvirke i kontrollen» til at lagene skal «utføre kontroll» med at saltvannsfiskelovens bestemmelser blir overholdt.

Vest-Norges Fiskesalslag uttaler at også dette laget «har i praksis allerede innført tilsvarende ordning som forslagene til lovendringene medfører». Laget ser positivt på at dette nå forankres i lovbestemmelser.

Norges Fiskarlag støtter forslagene til lovendringer.

Norges Kystfiskarlag støtter «etablering av en landingsseddel» og de foreslåtte endringene i saltvannsfiskeloven og råfiskloven. Det påpekes at «innføring av en landingsseddel vil medføre at man får en bedre kontroll med hvor

mye fisk som er landet til enhver tid», og at dette må sees i «sammenheng med den pågående debatten om regelverket i fisket og fiskejuks».

4.4 Departementets vurdering

Omsetning av fisk representerer en viktig registrering av uttaket fra havet.

Fiskesalgslagenes enerett til førstehåndsomsetning etter råfiskloven av 14. desember 1951 samt sluttseddelforskriften av 5. september 1990, sikrer at i hovedsak all råfisk som er gjenstand for kommersielt fiske, omsettes via et salgslag. Samtidig veies og registreres fisken på en sluttseddel som overføres elektronisk til Fiskeridirektoratets database. På grunnlag av disse sedlene utarbeides det fangststatistikk, som igjen er avgjørende for overvåkingen av utviklingen i de enkelte fiskerier, særlig hvor mye som gjenstår av de ulike kvoter.

Som omtalt ovenfor, har det vært et stadig økende antall tilfeller der fiskefartøyer lander fisk uten at fisken samtidig omsettes. Fisken settes f.eks. på fryseri der det ikke er krav om utstedelse av sluttseddel.

En årsak til at fisk settes i land på denne måten kan være at fisken ved tilvirking er gjort holdbar og ikke må omsettes umiddelbart, men kan oppbevares i påvente av bedre pris. En annen årsak kan være at fisken settes på land for tilvirkning på egen basis (selvtilvirkning). Enda en annen årsak kan være at fartøy overtar («kjøper») sin egen fangst slik at fisken ikke vil bli levert for ordinær omsetning før på et senere tidspunkt. I slike tilfeller praktiserer mange salgslag det slik at sluttseddel ikke må utstedes før ordinær omsetning finner sted og en konkret pris foreligger.

Også fremveksten av såkalte «nøytrale fryselaagre» hvor fisk lagres i påvente av en kjøper, er eksempel på at fisk ilandføres uten at omsetning samtidig finner sted. I tillegg foregår det til en viss grad «landing» av fisk på fartøyer uten at den samtidig omsettes, dvs. at fisk overføres fra et fartøy til et annet. Formålet med slik aktivitet kan for eksempel være å transportere fisken. Konsekvensen av dette er at en større andel av landinger nå skjer uten at sluttseddel fylles ut i henhold til sluttseddelforskriften, fordi omsetningen skjer på et annet tidspunkt enn landingstidspunktet.

Kunnskap om den mengde fisk som faktisk er tatt, er viktig. Den tidslommen som i dag oppstår med hensyn til informasjon, gjør at fiskerimyndighetene er dårligere oppdatert enn nødvendig, og svekker den generelle kontrollen med uttak fra havet.

Både fiskerimyndighetene og salgslagene har i lang tid vært opptatt av å bedre kontrollen med landing av fangst som ikke omsettes. Som påvist i pkt. 4.1 om gjeldende rett, så har myndighetene i dag ikke et juridisk bindende dokument til å kontrollere om disse landingene er i samsvar med regelverket og innenfor fastsatte kvoter.

Ved at fisk som er landet ikke registreres i sluttseddelsystemet, blir oppdateringen av fangststatistikken ufullstendig. Både salgslagene og fiskerimyndighetene har behov for best mulig oppdatert statistikk. Dette er særlig viktig for Fiskeridirektoratets oversikt over utviklingen i de enkelte fiskerier, blant annet for å kunne stoppe fisket når fastsatte kvoter er oppfisket. Landing av

fisk uten umiddelbar registrering, bidrar også til å svekke mulighetene for å føre en tilfredsstillende kontroll med iverksatte kvotereguleringer.

På denne bakgrunn har departementet sett det som formålstjenlig å etablere en lovhjemlet ordning der en pålegger fisker og mottaker på land/fartøy, å utstede og underskrive et dokument med relevante opplysninger - en såkalt landingsseddel - når fisk landes uten at det er krav om utstedelse av sluttseddel i henhold til dagens regler. En slik landingsseddel bør inneholde alle opplysninger som fremgår av en sluttseddel, unntatt pris og øvrige opplysninger som gjelder selve omsetningen.

Med «landet» siktes tradisjonelt i første rekke til at fisken bringes i land, men også at den overføres fra fiskefartøyet til et annet fartøy. Låssatt fisk anses ikke som landet.

Fiskeridirektoratet har i sin høringsuttalelse påpekt noen problemstillinger i tilknytning til «landing» av fisk til merd i oppdrettsanlegg, eller til havbeiteformål. Departementet ser det slik at dette må anses som noe prinsipielt annet enn låssetting, og at dette etter sin natur er en anvendelse av fangsten som bør anses omfattet av plikten til å utstede en landings- eller sluttseddel.

Dersom det trekkes et prinsipielt skille mellom låssetting og oppdrett/havbeite, innebærer det også at det ikke blir noen forskjell med hensyn til plikten til å skrive den ene eller den andre type seddel ut fra hvor lenge låssettingen varer. Direktoratet er i sin høringsuttalelse inne på at det burde være et slikt skille, ved at «langtidslagring» i lås burde omfattes av en slik plikt. Departementet for sin del ser det som praktisk vanskelig å sette noen slik grense mellom korttidslagring og langtidslagring, selv om dette i og for seg kunne vært ønskelig. Det kan for eksempel være uklart på tidspunktet for låssetting hvor lenge denne vil måtte vare.

Det rettslige skillet mellom låssetting som ikke krever seddelføring og en videre behandling av fangsten som krever seddelføring, bør således være om fangsten anvendes til virksomhet som etter sin art krever oppdretts- eller havbeitekonsesjon.

Dette innebærer at departementet foreslår en mindre justering av ordlyden i saltvannsfiskeloven § 9 a og råfiskloven § 7 i forhold til høringsforslaget.

I henhold til forslaget til formulering av saltvannsfiskeloven § 9 a skulle oppgave- og opplysningsplikten pålegge «enhver som oppbevarer eller omsetter landet fangst fra norsk eller utenlandsk fartøy», mens salgslagenes kontrollplikt etter råfiskloven § 7 skulle omfatte «også råfisk som blir landet, herunder overført fra fiskefartøyet til annet fartøy, uten at omsetning finner sted». I det lovforslaget som fremmes her, foreslår departementet at plikten nedfelt i saltvannsfiskeloven § 9 a skal omfatte «enhver som mottar, oppbevarer eller omsetter fangst fra norsk eller utenlandsk fartøy», som da vil inkludere å motta eller oppbevare fisk til oppdretts- eller havbeiteformål, mens salgslagenes kontrollplikt etter råfiskloven § 7 foreslås å omfatte «også råfisk som blir landet, herunder overført fra fiskefartøy til annet fartøy eller overført til oppdrett eller havbeite, uten at omsetning finner sted».

Når det særlig gjelder fangst fra utenlandske fartøy, er det et eget spørsmål når omsetning av slik fangst skal anses omfattet av råfiskloven. Det vil være den omsetning som anses å falle inn under råfiskloven, som også utløser de plikter som er nedfelt i saltvannsfiskeloven § 9 a.

Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag har i sin uttalelse gått mot at salgslagenes oppgave etter saltvannsfiskeloven § 45 a endres fra å «medvirke i kontrollen» til å «utføre kontroll» med at saltvannsfiskeloven og forskrifter fastsatt med hjemmel i denne, blir overholdt. Departementet anser det imidlertid nødvendig å endre ordlyden i denne bestemmelsen, for å unngå tvil om at salgslagene har en selvstendig plikt til å føre kontroll.

Det medgis at det er et prinsipielt spørsmål hvor langt salgslagene, som er eid av fiskerne selv, skal ha et selvstendig kontrollansvar. Departementet anser det nå imidlertid for riktig at dette blir fastslått i loven, ikke bare ut fra den rent praktisk nødvendige sammenhengen med de bestemmelsene som er foreslått her, men også idet det prinsipielle synspunktet må være at hensynet til en forsvarlig ressurskontroll må gå foran andre innvendinger som måtte kunne reises mot et slikt kontrollsystem. Hensynet til en forsvarlig ressurskontroll er en overordnet samfunnsinteresse, og det må være åpenbart at det apparat salgslagene har bygget opp og de muligheter som salgslagene har til å utføre kontroll, må nyttes til å støtte opp under denne samfunnsinteressen.

Salgslagenes kontrollarbeid finansieres ved at verdien av inndratte fangster tilfaller vedkommende salgslag. Dersom det viser seg at dette slår skjevt ut, ved at det for noens salgslags vedkommende blir nødvendig å utføre en kontrollvirksomhet som koster mer enn den inndragningsverdi som tilfaller dette salgslaget, mens andre salgslag kommer i motsatt situasjon, vil departementet se nærmere på muligheten for å etablere en form for fellespott av inndratte midler.

Departementet kan for øvrig heller ikke se at det prinsipielt skulle være noe i veien for at salgslagenes øvrige inntekter nyttes til kontrollvirksomhet. Det må sies at det i stor grad er fiskerne selv som nyter godt av kontrollvirksomheten, ved at denne er med på å sikre at alt fiske foregår innenfor rammen av gjeldende lover og regler. Dette bidrar for det første til å forhindre at noen næringsutøvere skaffer seg fordeler i forhold til det store flertall av lovlydige fiskere, og for det andre til å opprettholde norske fiskeprodukters rennome i markedene ute og hjemme.

Fiskeridirektoratet har i sin høringsuttalelse også stilt spørsmål om ikke det bør tas inn i saltvannsfiskeloven § 45 a en henvisning til § 45, for å definere salgslagenes rettigheter ved utøvelsen av kontroll.

Departementet finner dette vanskelig, i og med at fastsetting av slike rammer for salgslagenes virksomhet ikke var en del av høringsforslaget, ut over et forslag om hjemmel i § 45 a annet ledd til å fastsette forskrifter om salgslagenes kontroll og om rapporterings- og kontrollrutiner. Selv om departementet ser det slik at salgslagene skal ha et selvstendig ansvar for å utføre kontroll, i motsetning til den tidligere plikten til å medvirke i kontrollen, innebærer ikke det at rammene for kontrollvirksomheten nødvendigvis må være sammenfallende med de tilsvarende rammene for Fiskeridirektoratet. Disse rammene må vurderes nærmere, ut fra hva som er en naturlig rollefordeling mellom direktoratet og salgslaget.

Departementet vil derfor opprettholde forslagene fra høringsnotatet, med de endringer som er omtalt ovenfor.

5 Strafferammene i saltvannsfiskeloven og råfiskloven

5.1 Innledning

Spørsmålet om en utvidelse av strafferammene i fiskerilovgivningen har tidligere vært utredet av en arbeidsgruppe bestående av representanter for politio- og påtalemyndigheten, Fiskeridirektoratet, Kystvakten, fiskesalgslag og Fiskerinæringens Landsforening («Grønlien-utvalget»).

Denne arbeidsgruppen, som hadde som mandat blant annet å «vurdere og komme med forslag til hvilke reaksjonsformer og hvilket reaksjonsnivå som vil være tjenlig og mer *effektivt* å *forebygge* brudd på regelverket for fiske», fremmet følgende forslag:

- i. Strafferammen i saltvannsfiskeloven av 4. juni 1983 nr. 40 § 53 heves til bøter eller fengsel inntil 6 måneder, og under særdeles skjerpende omstendigheter til fengsel i inntil 2 år. Dagens strafferamme er bøter, eller bøter eller fengsel i inntil 6 måneder ved gjentakelse eller andre skjerpende omstendigheter.
- ii. Strafferammen i råfiskloven av 14. desember 1951 nr. 3 § 9 heves til bøter eller fengsel i inntil 6 måneder, og under særdeles skjerpende omstendigheter til fengsel i inntil 2 år. Dagens strafferamme er bøter.
- iii. Strafferammen i kjøperregistreringsloven av 6. mai 1994 nr. 34 § 6 heves til bøter eller fengsel i inntil 6 måneder, og under særdeles skjerpende omstendigheter til fengsel i inntil 2 år. Dagens strafferamme er bøter.

Arbeidsgruppens synspunkt var at «aktuelle regler i størst mulig grad (bør) utformes slik at de åpner for like reaksjoner overfor selger og fiskekjøper» (innstillingens pkt. 6). Det ble videre påpekt at reaksjonspraksis bør være lik for fisker og kjøper, av likhets- og preventive hensyn, samt at det bør gis uttrykk for at det ved utmåling av straffereaksjon i større grad bør «tas hensyn til potensiell økonomisk gevinst ved de straffbare handlinger». Arbeidsgruppen påpekte også at påtalemyndigheten «i større grad (bør) vurdere anvendelse av rettighetstap ved gjentatte alvorlige eller grove overtredelser av fiskerilovgivningen».

5.2 Høringsforslag

På grunnlag av arbeidsgruppens innstilling sendte departementet på høring et forslag til endringer i straffebestemmelsene i saltvannsfiskeloven og råfiskloven.

5.2.1 Høringsforslag vedrørende saltvannsfiskeloven § 53

For så vidt gjelder endringsforslaget til saltvannsfiskeloven, fulgte departementet i sitt høringsnotat tilrådingen fra arbeidsgruppen. Departementet uttalte i den forbindelse følgende:

«Ressurskontroll har vært og er en høyt prioritert oppgave for fiskerimyndighetene. Det vil imidlertid være klare begrensninger på hvor store ressurser som kan settes inn i direkte utøvende kontroll. Departementet ser det derfor som viktig at reaksjonene på overtredelser av fiskerilovgivningen har en form og et nivå som bidrar til å forebygge brudd på regelverket. Departementet er dessuten enig i arbeidsgruppens vurdering av at lovens strafferamme vil gi uttrykk for en overtredelses straffverdighet.

Det vil etter departementets oppfatning være naturlig at den øvre strafferamme i saltvannsfiskeloven blir bragt opp på samme nivå som for eksempel lakseloven og viltloven. I tillegg vil det etter departementets oppfatning være positivt at foreldelsesfristen når det gjelder idømmelse av straff for alvorlige overtredelser av saltvannsfiskeloven, blir forlenget fra 2 til 5 år. Det har dessverre forekommet at slike saker blir henlagt som foreldet.

Fiskeridepartementet finner på denne bakgrunn å ville foreslå at saltvannsfiskelovens § 53 blir endret i samsvar med arbeidsgruppens tilråding.

Departementet støtter også arbeidsgruppens tilråding for så vidt gjelder endring i straffeutmålingspraksis og praksis vedrørende straffeprosessuell inndragning.»

Det ble også i samme høringsnotat fremmet forslag om ytterligere en endring i saltvannsfiskeloven § 53 annet ledd, hvor det fremgår at fengselsstraff ikke kommer til anvendelse ved overtredelse foretatt av utenlandske fartøy i området mellom 4 og 200 nautiske mil fra grunnlinjene.

Forslaget gikk ut på at denne begrensningen ikke skulle gjelde dersom annet følger av overenskomst med fremmed stat. I så fall skulle straff i henhold til forslaget kunne ilegges ikke bare for overtredelse foretatt innenfor 200 nautiske mil, men også når det gjelder overtredelse foretatt av utenlandsk fartøy i områder utenfor norsk fiskerijurisdiksjon.

Som begrunnelse for forslaget ble det vist til at Havrettskonvensjonen art. 73, som i utgangspunktet forbyr fengselsstraff ved utenlandske fartøys regelbrudd i den økonomiske sonen, likevel åpner for denne straffeformen når dette er avtalt mellom de berørte statene. Når saltvannsfiskelovens straffebestemmelse foreslås endret dithen at det åpnes for økt bruk av fengselsstraff for norske borgere, kunne det etter departementets oppfatning oppfattes som urimelig dersom ikke loven også åpnet for denne muligheten til å nytte fengselsstraff overfor utenlandske fiskere.

5.2.2 Høringsforslag vedrørende råfiskloven § 9

Når det gjelder straffebestemmelsene i råfiskloven og kjøperregisteringsloven, fant departementet imidlertid ikke å kunne følge arbeidsgruppens forslag.

For så vidt gjelder kjøperregisteringsloven, ble det påpekt at formålet med denne loven er å føre tilsyn med førstehåndsomsetningen av fisk, og at departementet ikke delte arbeidsgruppens syn om at overtredelser av denne loven er av en slik karakter at det er behov for samme strafferamme som i saltvannsfiskeloven. Det ble også vist til at fiskemottakere er omfattet både av råfiskloven og saltvannsfiskeloven, og at dette «innebærer eksempelvis at den som

kjøper fisk som er fanget i strid med saltvannsfiskeloven kan straffes etter saltvannsfiskeloven § 53, jfr. også § 12».

Departementet foreslo således ingen endringer i strafferammen i kjøperregistreringsloven, og la til at «den viktigste sanksjonen etter loven er av administrativ art og innebærer bortfall av retten til å stå i registeret». Bortfall av denne retten medfører bortfall av retten til å kjøpe fisk i første hånd.

Når det gjelder råfiskloven, foreslo departementet at man bare delvis fulgte arbeidsgruppens innstilling ved at strafferammen for overtredelse av bestemmelser gitt i medhold av råfiskloven § 7 annet ledd ble hevet som foreslått av gruppen.

Det ble påpekt at råfisklovens «system og formål tilsier etter departementets oppfatning at det må utvises forsiktighet med å utvide strafferammene generelt utover nåværende nivå», idet en «generell utvidelse vil favne vidt og omfatte svært ulike typer overtredelser». Videre ble det uttalt følgende:

«Samtidig som det hefter betenkeligheter ved en generell oppjustering av strafferammen i råfiskloven er departementet opptatt av at visse overtredelser hvis straffverdighet er betydelig, må kunne møtes med strenge reaksjoner. Særlig omgåelse av lovens omsetningsforbud står sentralt. Denne type omgåelser innebærer at fangsten ikke registreres. På denne måten undergraves salgsorganisasjonenes virksomhet. Konsekvensene strekker seg imidlertid utover de formål råfiskloven ivaretar. I reguleringssammenheng representerer manglende registrering av fangster et av de alvorligste problemene. Ved at den viktigste registrering av uttak av bestandene skjer ved omsetning fremstår omgåelser av denne plikten som særlig straffverdige.

Forskrift om sluttseddel/bryggeseddel og mottaksjournal av 5. september 1990 påbyr utferdigelse av sluttsedler ved levering av fisk. Av sluttseddelen fremgår det hva som er levert, hvor mye, til hvilken pris etc. Forskriften retter seg både mot fiskere og fiskemottakere og er hjemlet i råfiskloven § 7 annet ledd og saltvannsfiskeloven § 9. Overtredelser straffes etter de to respektive lovers straffebestemmelser. For fiskemottakerne får råfisklovens straffebestemmelse anvendelse. Når det gjelder fiskerne, viser arbeidsgruppen til at det er saltvannsfiskelovens straffebestemmelse som får anvendelse. Dette gir i så få fall den konsekvens at samme type overtredelse underlegges ulike strafferammer avhengig av om det er fisker eller fiskemottaker som har begått den. Departementet vil reservere seg noe på dette punktet idet det vises til følgende. Forskriften var opprinnelig bare hjemlet i råfiskloven. Fiskernes overtredelser var følgelig straffesanksjonert etter råfisklovens straffebestemmelse. Senere ble det inntatt en hjemmelshenvisning også til saltvannsfiskeloven. Dette var ikke begrunnet i fiskers plikter, men skyldtes et ønske om å gi Kystvakten kompetanse til å kontrollere sluttsedler som oppbevares ombord på fartøyene. Det legges til at hjemmelsbestemmelsen i saltvannsfiskeloven forelå også da forskriften ble gitt. Den var følgelig tilgjengelig, men ble ikke funnet nødvendig.

Departementet mener det likevel ikke kan utelukkes at fiskerne vil bli underlagt den strengere straffebestemmelsen etter saltvannsfiskeloven. Denne ulikheten er prinsipielt uheldig og bør elimineres.

Både den usikkerhet som råder med hensyn til muligheten for at fisker og fiskemottaker straffes ulikt for overtredelser av samme bestemmelser og den alvorlige karakter som overtredelser av forskriften

kan ha, tilsier etter departementets oppfatning at det er behov for straffebestemmelser som klart signaliserer straffverdigheten.»

Konklusjonen i høringsnotatet var således at råfisklovens alminnelige strafferamme fortsatt bør være bøter, men at det gis et tillegg om at overtredelse av bestemmelser gitt i medhold av § 7 annet ledd, som er hjemmel for sluttseddelforskriften, kan straffes med bøter eller fengsel inntil 6 måneder, og under særdeles skjerpene omstendigheter fengsel inntil 2 år. Det ble i tillegg foreslått at det skulle kunne gjøres unntak fra den forhøyede strafferammen for overtredelse av bestemmelser gitt med hjemmel i § 7 annet ledd, i nye bestemmelser etter denne paragrafen.

5.3 Høringsinstanser og høringsuttalelser

Høringsnotatet ble sendt følgende høringsinstanser:

- Departementene
- Fiskeridirektoratet
- Eksportutvalget for fisk
- Statens Fiskarbank
- Fiskesalgslagenes Samarbeidsråd
- Norges Fiskarlag
- Norges Kystfiskarlag
- Norges Fritidsfiskarlag
- Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening
- Fiskerinæringens Landsforening
- Norske Sjømatbedrifters Landsforening
- Sildemelfabrikkenes Landsforening
- Unidos A/L
- Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Namdalen
- Landsorganisasjonen i Norge
- Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund

Det ble mottatt 16 høringsuttalelser, hvorav 5 høringsinstanser har opplyst at de ikke har merknader til forslagene.

Fra høringsuttalelsene refereres her følgende:

Forsvarsdepartementet påpeker at «Kystvaktens ressursbruk påvirker oppdagelsesrisikoen av brudd på fiskerilovgivningen og bør derfor sees i sammenheng med reaksjonsformer og reaksjonsnivå».

Justisdepartementet anbefaler at det i samsvar med reglene i Havrettskonvensjonen klargjøres i saltvannsfiskeloven at subsidiær fengselsstraff ikke kan nyttes ved illeggelse av bot til utenlandsk fartøy.

Miljøverndepartementet stiller seg positive til forslagene, og ser det som naturlig at øvre strafferamme i saltvannsfiskeloven blir den samme som i lakseloven og viltloven.

Næringsdepartementet støtter forslaget til endringer i saltvannsfiskeloven, men mener prinsipielt at det «er noe betenkelig at brudd på omsetningslovgivningen er belagt med straff». Departementet mener derfor at bestemmelser som det skal være belagt med straff å overtre, bør plasseres i annen lovgivning.

Utenriksdepartementet har ingen innvendinger mot forslaget om å la fengselsstraff komme til anvendelse i forhold til utenlandske fartøys overtredelser av saltvannsfiskeloven, dersom det er inngått avtale med annen stat om dette. Når det gjelder forslaget om endring av straffebestemmelsen i råfiskloven § 9, viser departementet til FN-avtalen av 4. august 1995 om bevaring og forvaltning av vandrende og langtmigrerende fiskebestander, og påpeker at «en sanksjonsskjerpelse overfor mottakere av fisk vil bidra til å fremme avtalens formål, og vil fullt ut være forenlig med ordlyden i avtalens artikkel 19».

Fiskeridirektoratet «slutter seg i det alt vesentlig til departementets synspunkter og begrunnelser». Direktoratet påpeker at «det er svært viktig at det åpnes for å kunne idømme strenge reaksjoner ved overtredelse av omsetningsforbudet som er selve «ryggraden» i vår ressurskontroll».

Direktoratet trekker imidlertid frem en problemstilling når det gjelder overtredelse av sluttseddelforskriften, idet denne i tillegg til direkte å gi materielle regler også henviser til bestemmelser fastsatt i salgslagenes forretningsregler. Det kan på denne bakgrunn stilles spørsmål om «lagets bestemmelser (må) være positivt oppregnet i sluttseddelforskriften for å kunne rammes av straffebestemmelsen om frihetsstraff», når det først innføres et skille i råfisklovens straffebestemmelse mellom overtredelse av ulike bestemmelser fastsatt i eller i medhold av loven.

Riksadvokaten har påpekt at overtredelse av saltvannsfiskeloven som skader eller utsetter de levende ressurser i havet for fare, «er en form for miljøkriminalitet, og dermed et av de prioriterte områder for politi og påtalemyndighet». Riksadvokaten mener således at en slik «særdeles skjerpene omstendighet» som omtalt i lovutkastet nettopp bør være om overtredelsen medfører skade eller fare for ressurser som anses som «sårbare eller truet».

Riksadvokaten støtter videre forslaget fra Justisdepartementet om å ta inn i saltvannsfiskeloven § 53 at det ikke skal anvendes subsidiær fengselsstraff ved ileggelse av bot til utenlandsk fartøy.

Norges Fiskarlag påpeker at handlingsreglene i fiskerilovgivningen burde vært gjennomgått, samtidig med straffebestemmelsene, og at det er et problem at enkelte handlingsregler har et uklart innhold. Fiskarlaget går derfor mot forslaget om skjerpning av strafferammen i saltvannsfiskeloven, og uttaler at laget «ikke (kan) godta en straffeskjerpelse før regelverket er gjennomgått og klarlagt». Laget mener dessuten at «det bare unntaksvis kan være grunnlag for å øke strafferammen for førstegangs overtredelse ved grovere overtredelser av bestemmelser gitt i medhold av saltvannsfiskeloven». Fiskarlaget mener at departementets forslag «i liten grad tar hensyn til at vi har med et stort spekter av overtredelser å gjøre».

Når det gjelder bestemmelsene som retter seg mot mottakere av fisk, mener Fiskarlaget at «likhetsprinsippet bør innebære analog strafferamme for selger og kjøper av fisk». Det påpekes at de betenkeligheter som departementet har gjort rede for når det gjelder en generell utvidelse av strafferammen i råfiskloven - at dette vil favne vidt og omfatte svært ulike typer overtredelser - også gjelder i forhold til saltvannsfiskeloven.

Når det gjelder forslaget om endring i bestemmelsen som gjelder utenlandske fartøy, mener Fiskarlaget at det må «være en absolutt overordnet målsetting at norske fiskere og rederier må behandles likt med utenlandske».

Fiskesalgslagenes Samarbeidsråd «gir sin tilslutning til at strafferammene i saltvannsfiskeloven og råfiskloven blir skjerpet», men at man må «følge arbeidsgruppens tilråding når det gjelder råfiskloven § 9». Det påpekes i den forbindelse at «overtredelse av fiskerilovgivningen ved utøvelse av fisket har bare noe for seg dersom det er omsetning for den ulovlige fangsten». Samarbeidsrådet ser det derfor som et viktig signal at strafferammene er like i råfiskloven og saltvannsfiskeloven.

Norges Råfisklag støtter forslagene til endringer i saltvannsfiskeloven, men «ønsker at det skal være like strafferammer for selger og kjøper av fisk». Råfisklaget sier således at «dersom kjøpere av fisk overtrer råfiskloven på andre områder enn sluttседdelforskriften eller overtrår kjøperregistreringsloven så bør strafferammen ikke være lavere enn den er for overtredelser av saltvannsfiskeloven». Det påpekes at det skjer «at fisk omsettes av kjøpere som ikke har nødvendig godkjenning», og at dette «vil ligne på tilfeller hvor fiskere fisker uten kvote og bør derfor behandles likt».

Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund slutter seg til forslagene i høringsnotatet.

5.4 Departementets vurdering

5.4.1 Om forholdet mellom strafferammene i saltvannsfiskeloven § 53 og råfiskloven § 9

Spørsmålet om ulike strafferammer i saltvannsfiskeloven og råfiskloven er kommentert av flere høringsinstanser. Departementet ser at dette kan fremstå som et problem.

I de tilfellene hvor fisker og kjøper har gått sammen om en eller annen form for overtredelse av regelverket, vil imidlertid dette i de langt fleste tilfellene måtte innebære at reglene i sluttседdelforskriften er overtrådt. I disse tilfellene vil den forhøyede strafferammen i råfiskloven § 9 komme til anvendelse, slik at strafferammene er like for de to partene.

I tilfeller hvor det ligger til grunn en overtredelse av saltvannsfiskeloven på fiskers side, vil kjøper etter omstendighetene kunne straffes for medvirkning til overtredelse av saltvannsfiskeloven. Det er departementets syn at denne muligheten til å nytte medvirkningsinstituttet, bør nyttes i de tilfellene hvor muligheten rettslig sett er til stede. Som Fiskesalgslagenes Samarbeidsråd har påpekt i sin høringsuttalelse, har overtredelse av fiskerilovgivningen i mange tilfeller noe for seg bare dersom det er omsetningsmuligheter for fangsten. I så fall er det saltvannsfiskelovens straffebestemmelse som kommer til anvendelse på begge parter. Dette vil kunne fange opp også en del slike tilfeller som Råfisklaget påpeker i sin høringsuttalelse, om fisk som omsettes av kjøpere som ikke har nødvendig godkjenning.

Det er likevel ikke til å komme forbi at det vil gjenstå tilfeller, hvor bare den lavere strafferammen i råfiskloven § 9 eller kjøperregistreringsloven § 6 kommer til anvendelse. Dette var underlagt en grundig vurdering fra departementets side før forslagene ble sendt på høring, og det har ikke fremkommet opplysninger gjennom høringsuttalelsene som gir grunn til å revurdere det prinsipielle standpunkt som ble tatt til dette.

Dette innebærer også at departementet fastholder at det ikke er tilstrekkelig grunn til å foreslå endringer i strafferammen i kjøperregistreringsloven § 6.

5.4.2 Saltvannsfiskeloven § 53

Departementet ser det slik at høringsrunden i det alt vesentlige viser oppslutning om forslaget om å forhøye strafferammen i saltvannsfiskeloven § 53.

Som det ble påpekt i høringsnotatet, og som det ble sagt i fiskeriministerens redegjørelse for Stortinget 3. mai 2001, skal ressurskontroll være en høyt prioritert oppgave for fiskerimyndighetene. Ressursene til kontroll vil imidlertid også i fremtiden måtte være begrensede, og underlagt en løpende prioritering fra de bevilgende myndigheter. En del av kontrollmekanismen må derfor ligge i straffebestemmelsenes allmenpreventive virkning.

Videre er det slik at strafferammene som settes for ulike typer lovbrudd, sier noe om samfunnets syn på straffverdigheten ved lovbruddet. Her er det departementets syn at det ikke har vært samsvar mellom straffverdigheten, når man ser hen til den betydning fiskerinæringen har fått og skal ha for samfunnet som helhet og den betydning en ansvarlig, bærekraftig forvaltning av fiskebestandene har for videreutviklingen av næringen, og saltvannsfiskelovens strafferamme.

Når det gjelder merknadene fra Norges Fiskarlag, ser departementet det slik at mye av det som anføres av Fiskarlaget som begrunnelse for å gå mot forslaget først og fremst er forhold som kan tas i betraktning ved utmåling av straff i det konkrete tilfellet. Det vil være opp til domstolene å ta stilling til om en påberopt rettsvillfarelse er unnskyldelig eller ikke, det vil være opp til domstolene å ta stilling til om handlingsnormen i en regel er klart formulert, og det vil være opp til domstolene ikke minst å ta stilling til hvilken straff som det vil være riktig å utmåle i det enkelte tilfellet.

Når det er sagt, må det legges til at departementet fortsatt er av samme oppfatning vedrørende straffeutmåling og straffeprosessuell inndragning, som det ble gitt uttrykk for i høringsnotatet. Det er departementets syn at domstolene aktivt bør nytte den strafferammen som nå står til disposisjon, idet straffenivået må nyttes til å signalisere både et generelt strengt syn fra samfunnets side på straffverdigheten i det som må betraktes som miljøkriminalitet og på den annen side ulikhetene i straffverdighet som faktisk vil foreligge mellom ulike overtredelser av loven. Dersom man skal få understreket denne ulikheten, krever det at domstolene faktisk nytter den forhøyede strafferammen til å skjerpe straffene for de alvorligste overtredelsene.

Når det gjelder forslaget vedrørende adgangen til å nytte fengselsstraff overfor overtredelser begått av utenlandske fartøy, vil departementet på grunnlag av høringsuttalelsene opprettholde dette. Forslaget er imidlertid noe omarbeidet, på grunnlag av høringsuttalelsene fra Justisdepartementet og Riksadvokaten om adgangen til å nytte subsidiær fengselsstraff. Videre er forslaget også omarbeidet for å ivareta den situasjonen som oppstår når lovens stedlige virkeområdet utvides til å omfatte statsløse fartøys fiske i områder som ikke er underlagt noen stats fiskerijurisdiksjon, jf. nedenfor under pkt. 6.

Slik § 53 første og annet ledd nå er formulert i det fremlagte lovutkastet, blir situasjonen som følger:

En overtredelse begått av utenlandsk, men ikke statsløst, fartøy utenfor sjøterritoriet men innenfor grensen for norsk fiskerijurisdiksjon, kan som hovedregel ikke medføre fengselsstraff, jf. § 53 annet ledd, jf. hovedregelen i Havrettskonvensjonen art. 73 nr.3.

En overtredelse begått av utenlandsk, men ikke statsløst, fartøy utenfor områder underlagt norsk fiskerijurisdiksjon, kan som hovedregel ikke forfølges av norske myndigheter på grunn av flaggstatsprinsippet, jf. Havrettskonvensjonen art 92 nr. 1. Den virksomheten som drives, faller som hovedregel utenfor saltvannsfiskelovens virkeområde.

Dersom det utenlandske fartøyet imidlertid fører flagget til en stat som Norge har inngått avtale om bruk av fengselsstraff med, kan slik straff likevel ilegges etter § 53 første ledd, jf. unntaket i § 53 annet ledd, for så vidt for overtredelse begått både innenfor og utenfor grensene for norsk fiskerijurisdiksjon, avhengig av innholdet i en slik avtale, jf. også her Havrettskonvensjonen art 73 nr. 3 og art. 92 nr. 1. En slik avtale kan for eksempel inneholde bestemmelser om gjensidig rett til å utøve jurisdiksjon overfor den annen parts fartøy også utenfor område underlagt nasjonal fiskerijurisdiksjon.

For så vidt gjelder statsløse fartøy, kan overtredelser begått av slikt fartøy, som følge av den foreslåtte formulering av § 53 annet ledd, straffes i henhold til den ordinære strafferammen i første ledd. Forutsetningen er at det er fastsatt forskrifter i medhold av loven som regulerer den aktuelle virksomheten.

5.4.3 Råfiskloven § 9

Høringsrunden gir ikke grunn til særlige merknader vedrørende endringsforslaget til råfiskloven § 9. Høringsinstansene har i det alt vesentlige sluttet seg til departementets forslag om å forhøye strafferammen i § 9 for så vidt gjelder overtredelse av bestemmelser gitt med hjemmel i lovens § 7 annet ledd. For øvrig vises til drøftelsen ovenfor i pkt. 5.4.1 når det gjelder spørsmålet om like strafferammer i saltvannsfiskeloven og for overtredelse av de øvrige bestemmelsene i råfiskloven.

Fiskeridirektoratet tar i sin høringsuttalelse opp forholdet mellom salgslagenes forretningsregler og sluttseddelforskriften av 5. september 1990. I forskriften er det tatt inn en bestemmelse om at sluttseddelen på enkelte punkter skal fylles ut i samsvar med lagenes forretningsregler, uten at dette er nærmere spesifisert. Samtidig har departementet i høringsnotatet argumentert for at overtredelse av salgslagenes forretningsregler ikke bør medføre frihetsstraff, selv om forretningsreglene er fastsatt i medhold av råfiskloven.

Hvorvidt dette er inkonsekvent eller ikke, må vurderes med utgangspunkt i at det er en spesifikk del av forretningsreglene som er gjenstand for henvisning fra sluttseddelforskriften, ikke forretningsreglene som sådan. Og dette dreier seg om deler av forretningsreglene som går direkte på spørsmål av stor betydning i ressurskontrollsammenheng, for eksempel kravet om angivelse av størrelsesfordeling av fangst. Etter departementets vurdering må manglende overholdelse av denne type bestemmelser vurderes som langt mer alvorlig, og har en helt annen karakter, enn overtredelse av utpreget forretningsmessige regler.

Departementet vil på denne bakgrunn opprettholde forslaget fra høringsnotatet.

Merknaden ovenfor i pkt. 5.4.2 om departementets syn på straffeutmålingen og bruken av straffeprosessuell inndragning, gjelder også i forhold til saker etter råfiskloven.

Den forhøyede strafferammen har for øvrig også straffeprosessuell virkning, jf. for eksempel straffeprosessloven av 22. mai 1981 nr. 25 § 192 om adgangen til ransaking av «bolig, rom eller oppbevaringssted» og § 195 om ransaking av person. Den forhøyede strafferammen medfører også forlenning av foreldelsesfristen etter straffeloven av 22. mai 1902 nr. 10 § 67, fra 2 til 5 år.

5.4.4 Om forholdet mellom straff og administrative sanksjoner

I tilleggsprotokoll 7 artikkel 4 nr.1 til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon er det fastsatt et forbud mot at noen straffes på ny for samme lovbrudd. Høyesterett har i noen saker behandlet forholdet mellom administrative sanksjoner og straff, når begge reaksjonsformer ilegges på bakgrunn av den samme regelovertrødelse.

Som nevnt i omtalen i pkt 2 av fiskeriministerens redegjørelse for Stortinget den 3. mai 2001, er det tatt i bruk administrative sanksjoner både i forhold til fartøysiden og i forhold til kjøpersiden. Departementet ser det derfor som naturlig her kort å omtale denne problemstillingen.

Hvorvidt en administrativ sanksjon skal regnes som straff eller ikke i forhold til konvensjonens tilleggsprotokoll, er et eget spørsmål. I plenumsdom inntatt i Rt. 2000 s. 996 (Bøhlerdommen) la førstvoterende i Høyesterett til grunn at den karakteristikk som gis i internlovgivningen ikke uten videre er avgjørende for vurderingen i forhold til konvensjonen. Det ble pekt på at etter konvensjonsorganenes praksis må det tas stilling til spørsmålet etter en vurdering av overtrødelsens karakter og sanksjonens innhold og alvor. I den konkrete saken, som gjaldt administrativ ileggelse av forhøyet straffeskatt for forsettlig eller grovt uaktsomt forhold, ble spørsmålet besvart bekreftende.

Problemstillingen i Bøhlerdommen var blant annet hvorvidt forbudet mot dobbelt straff er til hinder for at et administrativt organ ilegger en form for straffesanksjon etter at det foreligger endelig frifinnelse eller fellende dom for samme forhold. Omstendighetene i den konkrete saken var slik at det ikke ble tatt endelig stilling til spørsmålet, men førstvoterende påpekte likevel at det «etter min mening følger direkte av ordlyden i sjuende tilleggsprotokoll artikkel 4 nr. 1 at den reaksjon som utløser forbudet mot dobbeltstraff, må være ilagt i straffesaks former etter intern rett».

Synspunktet ble bekreftet i en kjennelse fra Høyesteretts kjæremålsutvalg inntatt i Rt. 2000 s. 1969, vedrørende førerkortbeslag, hvor Frostating lagmannsrett hadde lagt til grunn at siden straffesaken mot vedkommende ikke var avgjort, kunne et slikt vedtak om beslag ikke være i strid med forbudet mot å anvende dobbelt straff for samme forhold. Kjæremålsutvalget forkastet kjæremålet, og bemerket at det ikke kunne se at lagmannsretten hadde bygget på en uriktig tolkning av konvensjonsbestemmelsene.

Endelig finnes det også en kjennelse fra Kjæremålsutvalget den 19. januar 2001 (HR-2000-1219), hvor Gulating lagmannsrett motsatt hadde lagt til grunn at administrativ ileggelse av straffeskatt var til hinder for etterfølgende straffesak. Ved avgjørelsen av denne saken påpekte Kjæremålsutvalget at uttalel-

sene fra førstvoterende i Bøhler-dommen «riktignok ikke (hadde) betydning for resultatet i den saken, men det som ble uttalt i plenumsdommen, tok åpenbart sikte på å avklare rettsstilstanden med henblikk på andre saker». Selv om det fra begge parter var bedt om at saken ble henvist til behandling, uttalte kjæremålsutvalget at «det ikke er grunnlag for å fravike rettsoppfatningen i plenumsdommen» og fant derfor ikke grunn til å henvise saken til Høyesterett.

Det må på denne bakgrunn legges til grunn at konvensjonen ikke er til hinder for at det først reageres med en administrativ sanksjon, for eksempel suspensjon av retten til å drive ervervsmessig fiske, og deretter reises ordinær straffesak for samme forhold. Dersom straffesaken derimot kommer først i tid, må det bli gjenstand for en konkret vurdering hvorvidt sanksjonen i det enkelte tilfellet er av en slik karakter at den må anses som straff. Dersom den administrative sanksjonen etter denne konkrete vurderingen anses som straff, må Høyesteretts avgjørelser antas å innebære at konvensjonsbestemmelsene er til hinder for å ilegge en slik administrativ sanksjon etter at straffesak er endelig avgjort.

Det har vært stilt spørsmålsteget ved at fiskeriforvaltningen i slike saker både undersøker de faktiske forhold og avgjør hvorvidt det skal ilegges en sanksjon og hvilket innhold den i tilfelle skal ha. Til dette er å si at tilsvarende gjelder også innenfor andre forvaltningsområder, og at det således ikke er særskilt for dette forvaltningsområdet at samme forvaltningsorgan både «etterforsker», utformer «tiltalen» og avsier «dom». Hvorvidt dette er hensiktsmessig eller ikke, er med andre ord et forvaltningspolitisk spørsmål.

Et vedtak om administrative sanksjoner vil for øvrig være et forvaltningsrettslig enkeltvedtak, som kan etterprøves av domstolene innenfor rammene av domstolskontrollen med forvaltningsvedtak.

6 Statsløse fartøy

6.1 Innledning

Man har de senere år sett tilfeller hvor det opererer fiskefartøy på det åpne hav som enten ikke fører flagg eller fører flagg som det ikke har adgang til, det vil si statsløse fartøy. Spørsmål vedrørende et skips nasjonalitet og rett til å føre en stats flagg er omhandlet blant annet i Havrettskonvensjonens art. 91 og 92.

Denne problemstillingen kom for eksempel i fokus da Sierra Leone i 1999, etter påtrykk fra blant annet amerikanske og canadiske myndigheter, meddelte NAFO (Den nordvest-atlantiske fiskerikommisjonen) at fire navngitte fartøy ikke lenger hadde anledning til å føre landets flagg eller være under beskyttelse av dets myndigheter. Dette dreiet seg om fartøy som hadde fisket i strid med NAFOs regelverk, og som også var kjent fra uregulert fiske i Smutt-hullet.

Utenriksdepartementet har lagt til grunn at man ikke vil bryte noen folkerettslige forpliktelser ved for eksempel å ta arrest i statsløse fartøy. I og med at slike fartøy ikke legitimt kan føre noen stats flagg, brytes ikke prinsippene om flaggstatsjurisdiksjon etter Havrettskonvensjonen eller generelle folkerettslige prinsipper om flaggstatsjurisdiksjon for øvrig.

Problemene knyttet til slike fartøy har vært drøftet på årsmøtene i NAFO og i NEAFC (Den nordøst-atlantiske fiskerikommisjon). Innenfor disse organisasjonene har man angrepet problemet på den måten at regelverket som gjelder for fartøy fra stater som ikke er medlemmer av organisasjonene, er utvidet til å omfatte også statsløse fartøy.

På denne bakgrunn kan det konstateres at det er folkerettslig grunnlag for å gripe inn overfor statsløse fartøy. Slike inngrep krever imidlertid i henhold til legalitetsprinsippet at det i norsk lovgivning må foreligge forbud mot den aktivitet et slikt fartøy driver, og det må være etablert en hjemmel for å kunne håndheve forbudet og sanksjonere ved overtredelse av forbudet.

6.2 Den internrettslige situasjonen

Spørsmålet om hjemmel for å kunne håndheve et forbud rettet mot statsløse fartøy og å kunne sanksjonere ved overtredelse av forbudet, stiller seg ulikt alt etter som det er tale om områder under norsk fiskerijurisdiksjon eller det dreier seg om det åpne hav.

I områder underlagt norsk fiskerijurisdiksjon følger slik hjemmel allerede av det eksisterende regelverket. Lov av 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone fastsetter i § 3 et forbud mot å drive fiske eller fangst innenfor den økonomiske sone for den som ikke er norsk statsborger eller likestilt med norsk statsborger i henhold til bestemmelsene i fiskerigrenseloven av 17. juni 1966 nr. 19, jf.

- forskrift av 13. mai 1977 om utlendingers fiske og fangst i Norges økonomiske sone, § 4 om forbud mot at utenlandske fiskefartøy driver fiske i

- Norges økonomiske sone uten tillatelse fra Fiskeridirektoratet, forskrift av 3. juni 1977 om fiskevernsonene ved Svalbard, blant annet § 3 nr. 4 om hjemmel til å fastsette bestemmelser om hvilke lands fartøy som har adgang til å drive fiske i vernesonen og ulike permanente eller årlige forskrifter fastsatt med hjemmel i denne bestemmelsen, og
- forskrift av 23. desember 1980 om utlendingers fiske og fangst i fiskerisonen ved Jan Mayen, § 4 om forbud mot at utenlandske fiskefartøy driver fiske i fiskerisonen ved Jan Mayen uten tillatelse fra Fiskeridirektoratet.

På det åpne hav stiller dette seg imidlertid annerledes. Her foreligger det i dag ikke internrettslig hjemmel i norsk fiskerilovgivning til å håndheve norske bestemmelser overfor statsløse fartøy.

I forvaltningen av fiskeriene benyttes ulike virkemidler for å oppnå det ønskede resultat. Det dreier seg om tekniske reguleringstiltak som maskevidde, minstemål osv fastsatt med hjemmel i saltvannsfiskeloven. Det dreier seg om innsatsreguleringer, for å oppnå best mulig samsvar mellom fangstkapasitet og ressursgrunnlag, fastsatt med hjemmel i deltakerloven av 26. mars 1999 nr. 15 for så vidt gjelder norske fartøy og lov om Norges økonomiske sone for så vidt gjelder utenlandske fartøy. For det tredje dreier det seg om uttaksreguleringer, kvoter, fastsatt med hjemmel i saltvannsfiskeloven for så vidt gjelder norske fartøy og soneloven for så vidt gjelder utenlandske fartøyers fiske. I sistnevnte tilfeller vil kvotefastsettelsen i sin tur bygge på fiskeriattaler mellom Norge og vedkommende stat.

I en rekke tilfeller bygger forvaltningstiltakene på en kombinasjon av disse virkemidlene; tildeling av kvoter etter saltvannsfiskeloven til fartøy som fyller visse vilkår fastsatt med hjemmel i deltakerloven.

Når man skal skaffe hjemmel for å regulere statsløse fartøys fiske i internasjonalt farvann, det vil i praksis si hjemmel for å forby slikt fiske og håndheve dette forbudet først og fremst i områdene Smutthullet og Smutthavet, ser departementet det som mest praktisk at en slik hjemmel legges inn i saltvannsfiskeloven.

Det er ikke aktuelt å nytte deltakerloven, som skal regulere adgangen til å drive ervervsmessig fiske og fangst med norske fartøy, idet departementet ser det som lite naturlig å utvide denne lovens virkeområde for å fange opp statsløse fartøys fiske i internasjonalt farvann. Det er heller ikke aktuelt å nytte loven om Norges økonomiske sone, idet formålet med denne loven er å opprette områder underlagt norsk fiskerijurisdiksjon innenfor rammene for Havrettskonvensjonens regler om kyststatsjurisdiksjon i en økonomisk sone.

Derimot ser departementet det slik at regulering av statsløse fartøys fiske i farvann utenfor noen stats fiskerijurisdiksjon, på en naturlig måte kan inkorporeres i saltvannsfiskeloven. Saltvannsfiskeloven gjelder allerede i farvann utenfor noen stats fiskerijurisdiksjon, dersom det fiskes eller drives fangst med norsk fartøy, jf. § 1 første ledd bokstav b). Loven kan videre brukes til å regulere utenlandske fartøyers fiske i områder utenfor noen stats fiskerijurisdiksjon, når dette følger av avtale mellom Norge og flaggstaten. Når det foreligger et folkerettslig grunnlag for å regulere statsløse fartøys fiske i internasjonalt farvann, dvs. forby slikt fiske i internrettslige regler og håndheve dette forbudet, så faller det naturlig at denne loven nyttes til å fastsette dette forbudet.

Reguleringer fastsatt med hjemmel i saltvannsfiskeloven håndheves av Kystvakten, jf. Kystvaktloven av 13. juni 1997 nr. 42 § 9 om Kystvaktens oppgaver i forhold til fiskerioppsyn. Kystvaktlovens stedlige virkeområde omfatter farvann «utenfor norsk jurisdiksjonsområde med de begrensninger som følger av folkeretten», jf. § 3 første ledd bokstav e. De folkerettslige rammene som først og fremst vil være aktuelle, når det legges til grunn at Havrettstraktaten ikke er begrensende i forhold til den aktuelle situasjonen, vil først og fremst være NEAFC-regelverk.

6.3 Lovendringsforslag, jf. saltvannsfiskeloven § 1 fjerde ledd

Departementet vil derfor foreslå at saltvannsfiskelovens virkeområde utvides til å omfatte statsløse fartøy. Dette foreslås gjort ved et tillegg til lovens bestemmelse om stedlig virkeområde i § 1, slik at loven gjøres gjeldende for statsløse fartøy i områder utenfor noen stats fiskerijurisdiksjon.

Tillegget foreslås gjort i § 1 fjerde ledd, som en tilføyelse til fjerde ledd tredje punktum om regulering i internasjonalt farvann av fartøy fra stater som Norge har avtale med om kontroll og håndhevelse på det åpne hav.

Når lovens virkeområde på denne måten utvides til statsløse fartøy som driver fiske i internasjonalt farvann, vil det med hjemmel i lovens § 4 kunne fastsettes forskrifter som forbyr slike fartøy å drive fiske for eksempel i Smutt-hullet og Smutthavet. En slik regulering vil falle inn under formålsangivelsen i § 4 første ledd første alternativ om å forvalte de levende ressurser i havet på en hensiktsmessig måte og annet alternativ om at internasjonale avtaler gjør reguleringen nødvendig.

Hvilke bokstaver i § 4 første ledd som vil komme til anvendelse i det enkelte tilfellet, vil være avhengig av reguleringssituasjonen for det enkelte fiskeri.

Dersom det for eksempel dreier seg om fiske på en bestand som er regulert gjennom avtale mellom aktuelle kyststater til bestanden og hvor den fastsatte totalkvoten er fullt utnyttet, som for eksempel torskefiske i Barentshavet, så vil slik forskrift kunne fastsettes med hjemmel i § 4 første ledd bokstav a). Dersom det dreier seg om et fiskeri som ikke er underlagt uttaksreguleringer, som for eksempel rekefisket i Barentshavet, så vil fangstforbud kunne fastsettes med hjemmel i § 4 første ledd bokstav b).

For så vidt gjelder straff, vises til siste avsnitt i merknadene til § 53 i pkt. 5.4.2.

Forslaget har ikke vært underlagt høring. På grunn av sakens natur har departementet ansett dette for unødvendig.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

De langt fleste av forslagene i denne proposisjonen vil i seg selv ikke nødvendigvis medføre økonomiske og administrative konsekvenser. Forutsetningen er imidlertid at de ulike bestemmelsene tas i bruk, hver på sin måte, for å støtte opp under målsettingen om en ressursforvaltning utført i tråd med regler som sikrer at ressursgrunnlaget fornyes fra år til år.

De økonomiske og administrative konsekvensene av disse forslagene kan derfor ikke sees isolert fra de økonomiske og administrative konsekvensene av de tiltakene som ble varslet i fiskeriministerens redegjørelse om Ulovligheter, kontroll og tiltak i fiskerinæringen, jf. vedlegget. Det dreier seg om en offensiv for å styrke ressurskontrollen, hvor de lovendringene som foreslås her vil bli nyttet som en integrert del av de virkemidler som fiskeriforvaltningen totalt sett har til disposisjon for å utføre sitt arbeid.

Tiltakene er beskrevet i redegjørelsens punkt 8 Ytterligere tiltak, og omfatter særlig en styrking av Fiskeridirektoratet for at direktoratet skal bli i stand til å utøve en kontroll på landsiden som har en reell preventiv effekt. Dette dreier seg blant annet om kontroll ved landinger, og dokumentkontroll. Det dreier seg også om å styrke direktoratets bemanning knyttet til satellittsporing av fiskefartøy, øvrig innhenting av informasjon og analysearbeid, og det dreier seg om å øke direktoratets stab av inspektører ombord på fiskefartøy.

Regjeringen tar sikte på å fremme forslag i statsbudsjettet for 2002 om de bevilgninger som er nødvendige for å realisere de varslede tiltakene. Når det gjelder tiltak som kan realiseres straks, tar regjeringen sikte på å fremme forslag i revidert budsjett for inneværende år.

I redegjørelsen er det for øvrig også omtalt andre typer tiltak, som ikke nødvendigvis vil medføre økonomiske og administrative konsekvenser for forvaltningen, men som vil styrke ressurskontrollen. Herunder nevnes for eksempel innføring av en utvidet innmeldingsplikt før landing av fangster, og at salgslagenes innsats i større grad vil bli rettet mot bearbeiding av landingsinformasjon. Det vil også bli gitt pålegg til salgslagene om å nytte inndratte midler utelukkende til å styrke ressurskontrollen.

De ulemper som måtte bli påført næringen som en følge av disse forslagene, og som på kort sikt kan påføre den enkelte næringsutøver kostnader, må også sees i lys av at hele fiskerinæringen, både sjøsiden og landsiden, på sikt er avhengig av en langsiktig bærekraftig utvikling.

Fiskeridepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i lov 3. juni 1983 nr. 40 om salt-

Om lov om endringer i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. og lov 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk (kontrolltiltak)

vannsfiske m.v. og lov 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk (kontrolltiltak).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. og lov 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk (kontrolltiltak) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til lov om endringer i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. og lov 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk (kontrolltiltak)

I

I lov av 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. gjøres følgende endringer:

§ 1 første ledd skal lyde:

For norske statsborgere og personer bosatt i Norge får denne lov anvendelse:

- a) i farvann under norsk jurisdiksjon,
- b) i farvann utenfor noen stats fiskerijurisdiksjon *på norsk fartøy som driver fiske eller fangst, eller som mottar eller transporterer fisk,*
- c) i farvann under fremmed stats fiskerijurisdiksjon dersom det fiskes eller drives fangst med norsk fartøy, men bare for så vidt gjelder kapitlene II, III, X og § 24. Kongen kan bestemme at også andre deler av loven skal gjelde for norske fartøy i slike farvann,
- d) *på det norske fastland i forbindelse med omlasting, landing, transport, oppbevaring og ved kontroll av omsetning av fisk som nevnt i § 2 første ledd.*

§ 1 fjerde ledd skal lyde:

For andre enn de som går inn under de foregående ledd, får kapitlene V, VI, VIII, IX og X anvendelse i farvann som nevnt i første ledd bokstav a. Forskrifter fastsatt etter kapittel II får anvendelse i disse farvann for de som er nevnt i foregående punktum når det er uttrykkelig bestemt. For andre enn de som går inn under de foregående ledd, får kapitlene IX og X og forskrifter fastsatt etter kapittel II dessuten anvendelse i farvann som nevnt i første ledd bokstav b i den utstrekning dette følger av overenskomst med fremmed stat, *eller det drives fiske eller fangst med statsløst fartøy.* I forskrift fastsatt etter kapittel II kan også bestemmes at § 11 skal få tilsvarende anvendelse.

§ 2 første ledd skal lyde:

Denne lov gjelder for fiske i sjøen med unntak av fiske etter anadrome laksefisk. Med fisk forstås her også *pigghuder og skall- og bløtdyr (krepser og skjell).* *Loven gjelder også omlasting, landing, transport, oppbevaring og ved kontroll av omsetning av fisk.*

§ 4 første ledd ny bokstav t) skal lyde:

Om lov om endringer i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. og lov 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk (kontrolltiltak)

-t) faktorer for beregning av rund vekt fisk som landes, produseres, oppbevares eller transporteres.

§ 9 første ledd første punktum skal lyde:

Departementet kan ved forskrift pålegge eier eller bruker av fiske- og fangstfartøy å gi oppgave til fiskeridministrasjonen og salgsorganisasjonene over fangstkvantum, *størrelsessammensetning*, fiskeslag, fangsttid, fangstområde, fiskeredskap, fangstens verdi, og oppgi avgang fra fangstfeltet, ankomst havn, til hvem og til hvilken anvendelse fangsten skal leveres og regnskap for fartøyets drift.

§ 9 a skal lyde:

Departementet kan ved forskrift pålegge enhver som mottar, *oppbevarer* eller omsetter fangst fra norsk eller utenlandsk fartøy å gi oppgaver og opplysninger *om fangstuttak* til fiskeridministrasjonen og *til vedkommendesalgsorganisasjon*. *Det samme gjelder når fangst overføres fra fiskefartøyet til annet fartøy. Departementet kan ved forskrift pålegge enhver som oppbevarer eller omsetter slik fangst*

-a) å ha utstyr for kontroll av fangstmengden,

-b) å stue fangst på bestemt måte, og

-c) å ha tegninger og beskrivelse av oppbevaringsrom og binger, samt dokument med oversikt over hvordan fangst er stuet.

Departementet kan ved forskrift bestemme at enhver som mottar slik fangst skal gi fiskeridministrasjonen eller vedkommende salgsorganisasjon forhåndsvarsling om fiskefartøys anløp.

§ 11 tredje ledd skal lyde:

Blir død eller døende fisk fanget i strid med bestemmelser i denne lov eller bestemmelser gitt i medhold av denne lov, ilandført frivillig eller etter påbud, tilfaller fangsten eller dens verdi vedkommende salgsorganisasjon. *Det samme gjelder dersom fisk blir levert i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov.* Vedtak om *inndragning* treffes av Fiskeridirektoratet. Departementet kan gi forskrift om at salgsorganisasjonen kan gi vederlag for omkostningene når det er åpenbart at fangsten ikke var tilsiktet. § 7 fjerde ledd får tilsvarende anvendelse. *Departementet kan for det enkelte fiskeri ved forskrift bestemme at den fangst eller fangstverdi som tilfaller salgsorganisasjonen, skal reduseres.*

§ 45 første til fjerde ledd skal lyde:

Fiskeridirektoratet skal føre kontroll med at bestemmelsene i loven her og i lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone § 3, § 4 og § 7 bokstav b, *lov 17. juni 1966 nr. 19 om Norges fiskerigrense og om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. innenfor fiskerigrensen, 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.

Om lov om endringer i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. og lov 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk (kontrolltiltak)

Fiskeridirektoratet skal under sin kontrollvirksomhet gis uhindret adgang til fartøy og rederikontor, samt hos enhver som i ervervsøyemed er i besittelse av fisk beregnet på oppbevaring, transport eller omsetning og hos de som er i besittelse av dokumenter vedrørende slik fisk.

Fiskeridirektoratet skal, hos enhver som omfattes av annet ledd, gis uhindret adgang til å kontrollere regnskap og andre relevante dokumenter og opplysninger uansett hvordan disse oppbevares, og skal gis uhindret adgang til relevante gjenstander. Ansvarshavende eller dennes representant skal gi Fiskeridirektoratet nødvendig bistand og opplysninger, legge fram relevante gjenstander og dokumenter m.m., bekrefte kopier, datautskrifter, lagerlister m.m., og tillate merknader i fangstdagbok, mottaksjournal og lignende. Ansvarshavende eller dennes representant skal undertegne den rapporten inspektøren setter opp, men kan påføre rapporten de merknader som finnes nødvendig.

Fiskeridirektoratet kan stanse og undersøke fartøy og steder som nevnt i annet ledd. Ansvarshavende for fartøy kan pålegges å stanse fiske og fangst og å trekke trål og annen fiskeredskap. Fiskeridirektoratet kan under sin kontrollvirksomhet trekke redskap og forankring til slike. Fiskeridirektoratet kan plombere redskap, lasterom og andre oppbevaringsrom for fisk og fiskeprodukter og oppbevaringssteder for dokumenter, relevante opplysninger og gjenstander. Fiskeridirektoratet kan om nødvendig kreve hjelp av politiet for å få utført kontrollen.

Nåværende tredje til sjetten ledd blir femte til åttende ledd.

§ 45 a skal lyde:

Salgsorganisasjon som har vedtekter godkjent i medhold av lov 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk, skal utføre kontroll med at loven her og forskrifter fastsatt i medhold av loven blir overholdt. Kontrollen etter foregående punktum skal være begrenset til opplysninger som naturlig følger av salgsorganisasjonens virksomhet etter lov 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk, særlig kontroll med at fangstuttak og landet fangst er i samsvar med bestemmelser fastsatt i medhold av §§ 4, 5, 5 a, 6 og 11 i loven her.

Departementet kan gi forskrift om kontroll som utøves etter første ledd og om rapporterings- og kontrollrutiner.

§ 53 første og annet ledd skal lyde:

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov eller medvirker til det, straffes med bøter eller fengsel i inntil 6 måneder dersom forholdet ikke rammes av et strengere straffebud. Under særdeles skjerpene omstendigheter kan fengsel i inntil 2 år anvendes.

Ved overtredelse foretatt av utenlandske fartøyer utenfor sjøterritoriet, får fengselsstraff ikke anvendelse. Det kan heller ikke ilegges subsidiær fengselsstraff for det tilfelle at ilagt bot ikke betales. Fengselsstraff kan likevel anvendes etter reglene i første ledd dersom dette følger av avtale med fremmed stat, eller fartøyet er statsløst.

II

I lov av 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk gjøres følgende

Om lov om endringer i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. og lov 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk (kontrolltiltak)

endringer:

§ 7 første ledd skal lyde:

Salgsorganisasjon som er godkjent i medhold av lovens § 2 skal føre kontroll med at bestemmelsene i denne lov og forskrifter gitt i medhold av loven, blir overholdt. *Kontrollen omfatter også råfisk som blir landet, herunder overført fra fiskefartøyet til annet fartøy eller overført til oppdrett eller havbeite, uten at omsetning finner sted.*

§ 9 skal lyde:

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer *bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov eller medvirker til det*, straffes med bøter. *For overtredelse av bestemmelse gitt i medhold av § 7 annet ledd kan bøter eller fengsel i inntil 6 måneder anvendes, eller i inntil 2 år dersom det foreligger særdeles skjerpene omstendigheter, med mindre bestemmelsen selv fastsetter at fengselsstraff ikke kommer til anvendelse.*

Overtredelse anses som forseelse. Forsøk straffes på samme måte som fullbyrdet overtredelse.

III

Denne lov trer i kraft straks.

Vedlegg 1**Fiskeriministerens redegjørelse for Stortinget 3. mai
2001****1 Innledning**

President,

Norge har ansvaret for noen av verdens største og mest produktive kyst- og havområder.

Med visjonen «Verdier fra havet - Norges framtid», har Fiskeridepartementet satt seg ambisiøse mål for den nasjonale betydning fiskeri- og havbruksnæringen skal ha i fremtiden.

Norsk fiskeriforvaltning bygger på hovedprinsippet om en bærekraftig høsting basert på en best mulig vitenskapelig rådgiving. Oppstår det store hull i vår forvaltning kan systemet bryte sammen. Det er det min redegjørelse skal fokusere på.

La meg innledningsvis slå fast at det store flertallet av de norske fiskere og fiskeprodusenter etter min oppfatning er seriøse utøvere av en stolt yrkestradisjon.

De levende marine ressursene er fornybare, men ikke uuttømmelige. De levende marine ressursene er det norske samfunnets fellesarv. Husholder vi denne arven på en god måte vil den gi store bidrag til fellesskapet i all fremtid.

Skal vi oppnå dette må alle aktører i fiskerinæringen spille på lag. Alle må lojalt følge de rammer og regler som er trukket opp. Adgangen til å høste av fellesressursen er forbeholdt noen få. Derfor må samfunnet kreve at høstingen foregår på en måte som ikke undergraver havets verdi for fremtidige generasjoner.

Handlinger som er i strid med lover og regler undergraver egen fremtid og gir i tillegg urettmessige gevinster på naboens og fellesskapets bekostning. Alvorlig er det også at slike enkelthandlinger undergraver det store flertallets tiltro til og aksept av de reglene som er satt.

Uregistrert uttak av bestandene svekker det vitenskapelige grunnlaget for bestandsvurderingene som ligger til grunn for de årlige kvotefastsettelse.

Markedskrav til en god ressursforvaltning vil føre til at norske produsenter av fisk og fiskeprodukter i økende grad må kunne dokumentere at fiske og fangst skjer innenfor naturens bærekraft, innenfor de fastsatte kvoter og med metoder som for øvrig er etisk forsvarlige.

Det er derfor i alles interesse at vi i Norge har en god ressursforvaltning med en næring som holder seg innenfor de rammene som er satt.

Det siste året er det blitt rettet stor oppmerksomhet mot ulovligheter innenfor fiske og omsetning. Det er fremsatt meget alvorlige påstander om omfanget av ulovlighetene. Noe er avdekket og reagert mot. Annet er fortsatt udokumentert. Men uansett har både Stortinget og Regjeringen ønsket å rette søkelyset sterkere mot disse forholdene.

Brudd på de nødvendige rammebetingelsene innebærer sløsing med verdifulle samfunnsressurser. Det undergraver økonomien i både flåten og indus-

trien, og reduserer næringens mulighet til å bidra til fellesskapet. Det hindrer en rettferdig konkurranse mellom fiskere og mellom industribedriftene. Det svekker vårt renommé som sjømatprodusent, og det svekker tilliten, og dermed innflytelsen, til Norge som ansvarlig medspiller i den internasjonale forvaltningen av havene.

Derfor er det fra samfunnets side et sterkt behov for ressurskontroll. Og - hvis det viser seg nødvendig - et sterkt behov for å rydde opp. Jeg har sett behov for en gjennomgående rydding, og vil her redegjøre for situasjonen, for iverksatte tiltak og hvilke tiltak som vil komme.

Regjeringen vil angripe denne saken fra flere sider.

For det første må kontrollen styrkes, *for det andre* må straffereaksjonene skjerpes, *for det tredje* må vi ha et regelverk som sikrer god forvaltning og *for det fjerde* skal vi forenkle regelverket slik at fisket kan gjennomføres på en rasjonell og god måte. *For det femte* er etikk og holdningsskapende arbeid helt grunnleggende. Det er det næringen selv som må ta tak i.

2 Situasjonen i fisket og kontrollen

Fiskeridepartementet har ansvaret for at norsk og utenlandsk fiske i farvann under norsk jurisdiksjon - i norsk økonomisk sone, ved Jan Mayen og i verne-sonen rundt Svalbard - utøves i samsvar med norske lover og forskrifter. Fiskeridirektoratet, Kystvakten og salgslagene står for den utøvende del av kontrollarbeidet. Toll- og skattemyndighetene er viktige samarbeidspartnere.

Dagens ressurskontroll er preget av to bakenforliggende forhold.

For det første. Fra 1997 har Fiskeridirektoratets kontroll med ressursuttaket blitt gradvis trappet ned. Dette som en følge av økt aktivitet på viktige og prioriterte områder knyttet til kvalitetskontroll. Jeg vil her spesielt peke på internasjonale forpliktelser ved innføring av egenkontroll og implementering og oppfølging av EØS-avtalen og veterinæravtalen. Det var regelstyrte endringer som tvang fram en omdisponering av kontrollinnsatsen i en etat som ikke fikk tilført økte ressurser i takt med økte oppgaver.

For det andre. Parallelt med denne utviklingen fant det sted en klar bedring av bestandssituasjonen for torsk, sild og makrell. Det kan forklare hvorfor virkningene av lavere kontrollinnsats ikke ble tydelige for forvaltning og næring før kvotegrunlaget ble noe redusert mot slutten av 1990-tallet.

3 Kontrollinstansene

3.1 Fiskeridirektoratet

Fiskeridirektoratet brukte i fjor 61 årsverk på ressurskontroll. Dette fordeler seg på ulike oppgaver som kaikontroll, omsetningskontroll, inspektører på sjøen, annen sjøkontroll, sjøpattedyrkontroll, satelittovervåking, Overvåkings-tjenesten for fiskefelt, generell saksbehandling med videre.

Det er Fiskeridirektoratets ni regionkontorer som står for den praktiske gjennomføringen av ressurskontrollen. Ulik geografi, ulike fiskeri og forskjellige flåte- og mottaksstrukturer medfører at kontrollarbeidet innen regionene varierer i omfang og innhold.

3.2 Kystvakten

Overvåkning og kontroll med fiske i havområdene underlagt norsk fiskerijurisdiksjon, har vært og er Kystvaktens viktigste og høyest prioriterte oppgave. Kystvakten disponerer 11 fartøyer til disse oppgavene og om lag 70 prosent av Kystvaktens ressurser anvendes på dette området.

Kystvaktens ressurskontroll er primært rettet mot den norske og utenlandske havgående fiskeflåten. Det legges vekt på å være tilstede der flåtekonstrasjonen og uttaket er stort. Det gjennomføres hyppige inspeksjoner for å kartlegge hva som tas opp av havet. Det legges vekt på kontroll med at det ikke foregår fiske i områder som er stengt, og på kontroll med ulovlig fiske i grenseområdene, og med at det ikke rapporteres fangst fra andre soner og områder enn der den er tatt.

3.3 Salgslagene

Salgslagene har også en viktig rolle når det gjelder å få til en god ressurskontroll.

Salgslagene er tillagt eneretten for førstehåndsomsetning av fisk og har med det ansvar for å registrere all fisk som omsettes i Norge. Pålitelige opplysninger er avgjørende for å få gode fangststatistikker for fisket i norske havområder. All informasjon viderefremmes til Fiskeridirektoratet og danner grunnlag for kvotekontroll og statistikk.

Ved siden av denne dokumentkontrollen utfører to av de seks salgslagene i noe utstrekning kontroll på kaikanten med landing av fangster. Norges Råfisklag og Norges Sildesalgslag har i dag 5 personer hver som deltar i denne delen av kontrollen.

Salgslagene rapporterer alle irregulære forhold som avdekkes videre til Fiskeridirektoratet som står for den videre saksbehandling. Verdien av inn-dratte fangster i forbindelse med kvoteoverskridelser og andre ulovligheter som avdekkes tilfaller salgslagene.

4 Omfanget av kontroll

Innsatsen i ressurskontrollen som Fiskeridirektoratet, Kystvakten og salgslagene gjennomfører er betydelig. Det var siste året inspektører fra direktoratet til stede ved 2.400 enkeltlandinger. Men med de ca. 400.000 årlige enkeltlandingene i Norge blir det likevel en kontrollfrekvens på kun en halv prosent. De siste årene har Fiskeridirektoratet omprioritert gjennom økt vekt på omsetningskontroll, som er en dokumentkontroll i bedriftene og som er effektiv, men svært tidkrevende i forhold til kontroll på kaien.

Antall inspeksjoner utført av Kystvakten har ligget på et høyt nivå i senere tid. De tre siste årene er det gjennomført om lag 3.000 inspeksjoner av norske og utenlandske fartøyer pr. år. Over 60 prosent av inspeksjonene gjelder utenlandske fartøyer. I gjennomsnitt vil havgående fartøyer som fisker i norske farvann ha besøk av Kystvakten tre til fire ganger i løpet av ett år når det gjelder trålere og en til to ganger i løpet av ett år når det gjelder den konvensjonelle delen av de havgående fartøyene.

Salgslagene avstemmer systematisk og løpende alle opplysningene fra fisker og kjøper mot fartøyenes kvoter. Tallkontrollen omfatter alle landinger og er således svært omfattende.

Dette illustrerer at tross en betydelig innsats fra kontrollinstansene, så er omfanget lite sett i forhold til den store fiskeriaktiviteten vi har i Norge. Særlig gjelder det landingskontroll og kontroll gjennom inspektører om bord i fartøyene.

5 Omgåelser av regelverket

Gjennom kontrollarbeidet avdekkes løpende hvordan regelverket omgås og lover og regler brytes. Jeg skal gi noen eksempler. Under fisket dumpes mindre verdifull fisk eller fisk under minstemål. Det brukes ulovlig redskap og fiskes i stengte områder etter fiskeslag eller størrelser som skal vernes. Fangst rapporteres inn fra andre områder enn der den er fisket og fisk endrer navn, vekt eller lengde. Ved landing i samarbeid mellom fisker og kjøper registreres feil kvantum. Det er avdekket at vekter er manipulert og at hele fangster er unndratt organisert omsetning og ressurskontroll.

Det begås ulovligheter både på havet og på land. Og det er avdekket mange tilfeller av organisert samarbeid mellom fiskere, kjøpere, eksportører og transportører om lovbrudd som undergraver et forsvarlig ressursuttak. I tillegg til å være i strid med reglene som skal sikre en biologisk forsvarlig ressursforvaltning er dette også økonomisk kriminalitet.

6 Omfanget av ulovligheter

Ulovlighetene kan altså ta mange former. Det ligger i sakens natur at det er umulig å ha sikre fakta om størrelser med hensyn til regelstridig overfiske og andre brudd på fiskerilovgivningen. Tilgjengelige opplysninger og de slutninger vi kan trekke på dette grunnlaget antyder likevel klart at omfanget er uakseptabelt stort og at ressurskontrollen må styrkes både for å sikre ressursgrunnlaget, hindre økonomisk kriminalitet og rette opp inntrykket av fiskerier næringen.

For å gi et bilde av omfanget av fiskejuks skal jeg ta utgangspunkt i hva som er avdekket i ressurskontrollen.

6.1 Fiskeridirektoratets vurdering

Fiskeridirektoratets statistikk viser at andelen av reaksjoner, inndragninger, advarsler og anmeldelser - i forhold til kontroller - har ligget på et høyere nivå på slutten av 1990-tallet enn på midten av 1990-tallet, fra tre prosent til fem, seks prosent.

Fiskeridirektoratet har ikke eksakte tall for omfanget av de forskjellige regelbruddene, men antar med utgangspunkt i tilgjengelige opplysninger at omfanget på kvotejukset kan være i størrelsesordenen 0-20 prosent av bokført fangst, varierende fra fiskeri til fiskeri, og over tid. Med en bokført første-håndsverdi på 10 milliarder kroner årlig indikerer dette kvoteomgåelser av et verdimeslig betydelig omfang. Det må understrekes at det knytter seg meget stor usikkerhet til tallene. Jeg vurderer imidlertid dette slik at det er sterke

indikasjoner på at det foregår regelbrudd av et uakseptabelt omfang. Og dette illustrerer behovet for tiltak - for et krafttak.

6.2 Kystvaktens vurdering

Som jeg har vært inne på prioriterer Kystvakten tilstedeværelse i forhold til kjente problemområder og legger på denne måten vekt på å ha en preventiv effekt. I følge Kystvaktens tilbakemeldinger er kontrollen med fiske og lovlydigheten god der Kystvakten er tilstede.

Antallet grovere overtredelser, det vil si de som medfører anmeldelse eller oppbringelse, har de siste 10 årene ligget på mellom 2 og 3 prosent av antall inspeksjoner. De siste 3 årene er det imidlertid registrert en markert økning i antall anmeldelser av norske fartøy.

6.3 Salgslagenes vurdering

Salgslagene har ikke konkretisert omfanget av ulovligheter, men konkluderer ut fra de kontroller som er gjennomført med at det utvilsomt finner sted en rekke overtredelser av kvote- og bifangstbestemmelsene. I tillegg vises det til en rekke rykter i næringen om forskjellige typer regelverksbrudd. Disse dreier seg i hovedsak om ulovlig utkast av fisk, omskriving på slutteddelen av fiskeslag og størrelse på fisk, samt rapportering av fangst fra andre områder enn der fisken er fanget.

7 Gjennomførte tiltak

Jeg skal nå gi en orientering om det arbeidet som allerede er gjennomført og de tiltak som er igangsatt.

28. november 2000 avholdt jeg et møte om ulovligheter med representanter fra alle relevante deler av forvaltningen og alle de store organisasjonene i næringen.

På møtet var det bred enighet om behovet for handling og noen sentrale tiltaksområder:

- Kontrollinnsatsen må økes
- Regelverket må styrkes på enkelte områder og forenkles på andre
- Straffe- og administrative reaksjoner ved overtredelser må skjerpes
- Politi- og påtalemyndighet må gi økt prioritet til saker knyttet til brudd på fiskerilovgivningen
- Næringsorganisasjonene må fokusere på holdningsskapende arbeid blant sine medlemmer

Dette er tiltak jeg har fulgt opp på flere plan.

Reaksjon på avdekkede ulovligheter innenfor fiskeriene er et viktig virkemiddel ved siden av den kontrollinnsats som utøves. Fiskeridirektoratet ble derfor bedt om å ta i bruk en lovhjemlet adgang til midlertidig eller permanent å trekke tilbake et fartøys rett til å drive ervervsmessig fiske eller en fiskekjøpers rett til å ta i mot fisk, ved alvorlige eller gjentatte brudd på fiskerilovgivningen.

Pr. dags dato er to fartøyer og en bedrift suspendert for mellom 8 og 17 uker for grove overtredelser av fiskerilovgivningen. Dette har vakt sterke

reaksjoner, men er en reaksjonsform jeg har stor tiltro til. Det sender klare og entydige signaler til den enkelte og allmennheten om at det vil bli reagert strengt mot grove overtredelser. Jeg vurderer dette som et sterkt forebyggende tiltak som vil bli videreført.

Justisministeren og jeg har satt fokus på politi- og påtalemyndighetens avgjørende medvirkning for at kontrolletatenes innsats og prioriteringer skal få de ønskede effekter. Jeg legger stor vekt på effektivitet i det samlede kontrollarbeidet. Dette er ikke minst viktig når det gjelder tiden som går mellom overtredelse og reaksjon. Påtalemyndigheten i Troms og Finnmark og i Rogaland, som sammen har det overordnede ansvaret for oppfølging av brudd på fiskerilovgivningen, har fulgt opp dette overfor sine politikamre og understreket behovet for kortere saksbehandlingstid og et ensartet reaksjonsmønster.

Jeg har bedt salgslagene om å styrke sin ressurskontroll og legge til rette for offentliggjøring av alle landinger. Åpenhet om landingsopplysninger vil virke preventivt.

Sildesalgslaget har for en god tid siden allerede iverksatt dette.

Det er igangsatt arbeid for å formalisere et styrket samarbeid mellom Fiskeridirektoratet, Kystvakten og salgslagene både på det overordnede langsiktige planet og i det daglige taktiske arbeidet.

Satellittsporing av fiskefartøy ble iverksatt for norske fartøy fra 1. juli 2000. Satellittsporing er basert på kommunikasjon av opplysninger fra fiskefartøy til en mottakssentral i Fiskeridirektoratet via en satellitt. På denne måte får fiskerimyndighetene kunnskap om fiskefartøyenes posisjon, fart og kurs. Det er inngått avtaler om satellittsporing med alle nasjoner som har adgang til å fiske i norske farvann.

I januar 2001 åpnet Fiskeridirektoratet en «tipstelefon» for henvendelser om ulovligheter i fiskerinæringen. Dette har vakt en rekke negative reaksjoner fra flere hold. Siden innføringen er det mottatt ca 40 henvendelser som det er arbeidet videre med. Noen av disse har resultert i anmeldelser til politiet.

Riktige regler er ikke en fasttømret tilstand. Det er en prosess som også omfatter aktørene i næringen. Jeg inviterte i denne forbindelse i desember 2000 i et åpent brev næringsorganisasjonene og hver enkelt næringsutøver til å komme med forslag til forenkling av regelverket. Formålet er å få et enklest mulig regelverk som samtidig ivaretar hensynet til kontroll med ressursene. Alle forslagsstillerne ble invitert til å legge frem forslagene til debatt på et seminar som jeg avholdt 24. april i Bodø.

Forslagene til forenkling av regelverket er mange, men flere omhandler andre tiltak enn forenkling. Av tema som ble drøftet i Bodø vil jeg nevne; bifangstregler, samlekvoter, regler om føring av fangstdagbok og sluttседler. Regelverkets legitimitet hos fiskerne samt bedre informasjon om endrede eller nye regler, ble også drøftet. Fiskeridirektoratet og representanter for næringsorganisasjonene vil utforme konkrete forslag til forbedringer av regelverket i tråd med konklusjonene fra Bodø.

8 Ytterligere tiltak

Regjeringens klare mål er en god og kostnadseffektiv ressurskontroll som sikrer kontroll med ressursuttaket.

Det er viktig at vi har et kontroll- og sanksjonssystem som avspeiler at kostnadene ved å bryte regelverket overstiger eventuelle gevinster av slik aktivitet.

Legitimitet for reguleringer, øvrige forvaltningstiltak og kontroll er vesentlig for at næringen skal holde sin virksomhet innenfor satte rammer. Uten at næringsutøverne finner lover og regler rimelige og forståelige vil en god ressursforvaltning være uoppnåelig. Det er derfor viktig at alle ledd i næringen både finner reguleringene og kontrollen rimelig, samt har tiltro til at de andre delene av næringen også er lovlydige.

Derfor må den økte innsatsen settes inn både til havs for å få bukt med utkast av småfisk, og på land for å få bukt med kvoteomgåelser.

For å nå disse målene vil regjeringen i tillegg til alt som allerede er satt ut i livet, gjennomføre en rekke ytterligere tiltak:

Vi skal styrke koordineringen mellom Fiskeridirektoratet, Kystvakten og salgslagene for å utnytte de enkelte enhetenes fortrinn og for å hindre overlappende aktivitet. Det skal etableres formaliserte samarbeids- og planleggingsmekanismer på sentralt og operasjonelt nivå.

Vi skal utnytte mulighetene teknologien gir til en mest mulig effektiv kontroll. Utveksling av informasjon mellom kontrollinstansene og andre offentlige organer skal styrkes. Det vil bli etablert en felles datainnsamlings- og analyseenhet som skal bistå dagens enheter i kontrollarbeidet. Vi skal utvikle et system for elektronisk rapportering fra de næringsdrivende innen fiske.

Vi skal endre lovverk og regler for å legge til rette for en bedre kontroll.

Det vil i neste uke bli fremmet lovforslag for Stortinget om bl.a. strengere strafferammer i saltvannsfiskeloven og råfiskloven. På denne måten vil jeg ytterligere understreke alvorret i denne typen ulovligheter.

Det vil bli innført påbud om innveing av fangster som landes for mellomlagring før endelig salg med registrering på en landingsseidel.

Fiskeridirektoratets kontrollkompetanse på land vil bli utvidet til også å omfatte transportmidler og andre ledd som ikke direkte driver fiske eller fiskekjøp.

Det vil bli etablert plikt for norske fartøy til å seile via kontrollpunkt dersom 62° grensen passerer.

Regelverket vil bli endret for å sikre ressurskontroll av utenlandske fangster som landes direkte i Norge eller av norske kjøpefartøy.

Utvidet innmeldingsplikt for fangster vil bli innført. Alle større fartøy skal melde fra på forhånd om hvor og når fangsten skal leveres.

Vi skal styrke Fiskeridirektoratet slik at direktoratet blir i stand til å utøve en kontroll på landsiden som har en reell preventiv effekt. Vi må ha mer landingskontroll og det skal legges økt vekt på dokumentkontroll i bedriftene. Dette innebærer en betydelig styrking av kontrollbemanningen og av bl.a. spesialkompetanse innenfor revisjon.

Vi vil foreslå for Stortinget styrking av Fiskeridirektoratets budsjett, slik at direktoratet kan bli tilført 30 nye inspektørstillinger for landings- og dokumentkontroll. Det er videre behov for at Fiskeridirektoratet styrker bemanningen knyttet til satellittsporing, øvrig innhenting av informasjon og analysebehandling med 9 stillinger sentralt i Fiskeridirektoratet og 10 stillinger på regi-

onkontorene. Noe kan vi oppnå gjennom omorganisering, men det vesentligste bidraget må skje ved nyansettelser.

Vi skal opprettholde Kystvaktens innsats på nåværende nivå. I tillegg vil Fiskeridirektoratets stab med inspektører om bord på fiskefartøyer bli økt fra 3 til 13, blant annet som ledd i arbeidet med å få en mer effektiv småfiskregulering gjennom åpning og stenging av felt.

Vi skal i større grad rette salgslagenes innsats mot bearbeiding av landingsinformasjon for fangst. Dette vil skje på grunnlag av den betydelige informasjonsmengde og erfaring som salgslagene samler inn og besitter.

Vi skal pålegge salgslagene å bruke inndratte midler utelukkende til å styrke ressurskontrollen.

Vi skal utrede om å supplere Kystvaktens og Fiskeridirektoratets innsats ved at det innføres en observatørordning på fiskefartøy vil bedre kontrollen. Jeg vil sette igang et prosjekt for å se om, og eventuelt hvordan, dette bør gjennomføres.

Regjeringen vil i Statsbudsjettet for 2002 fremme forslag om de bevilgninger som er nødvendige for å realisere disse tiltakene. Allerede i revidert budsjett for i år fremmes forslag om de tiltak som kan realiseres straks.

9 Holdninger og etikk

Avslutningsvis vil jeg si noen ord om det som kanskje er det viktigste ved tiltakene på kontroll- og reaksjonssiden - det holdningsskapende arbeidet innenfor næringen.

Erfaringen har dessverre lært oss at vi må ha et effektivt kontrollregime og sterke sanksjonsmidler for å sikre en god ressursforvaltning. Det viktigste arbeidet for å komme ulovlig utkast og kvoteomgåelsene til livs må likevel, når alt kommer til alt, den enkelte næringsutøver stå for. Jeg har stor tro på fiskerinæringen. Like fullt begås det ulovligheter av alvorlig omfang for fiskerinasjonen Norge. Uten at den enkelte har forståelse for hvorfor det er viktig med et kontrollert og ordnet ressursuttak - og handler deretter - vil vi ikke få bukt med ulovlighetene. Det er derfor kun gjennom en fellesinnsats at fiskerinæringens troverdighet kan gjenreises. Vi er i en positiv og god dialog med organisasjonene i fiskerinæringen om disse temaene og jeg har tillit til at organisasjonene på sin side arbeider seriøst og konstruktivt overfor sine medlemmer.

10 Avslutning

Jeg begynte denne redegjørelsen med å peke på at Norge har ansvaret for noen av verdens største og mest produktive kyst- og havområder, og at med visjonen «Verdier fra havet - Norges framtid», har vi satt oss ambisiøse mål for den nasjonale betydning fiskeri- og havbruksnæringen skal ha i fremtiden.

I tillegg er det etisk høyverdig å drive produksjon av mat. Moderne livsførsel har dessverre gjort det nødvendig å gjenta dette.

Norsk fiskeri- og havbruksnæring har et enestående utgangspunkt. Men dette kan vi skusle bort hvis vi ikke sammen - myndigheter, næringsorganisasjoner, næringsutøvere og samfunnet for øvrig - skikker oss godt i vårt hus-

Om lov om endringer i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. og lov 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk (kontrolltiltak)

hold av havet. Havet, kysten, fisken og de øvrige rikdommer det levende marine miljøet tilbyr gir oss enorme muligheter.

Derfor må vi ha en god ressursforvaltning. Derfor må vi ha en effektiv ressurskontroll. Derfor må vi ha en aktiv holdning til lov- og regelbrudd. Derfor er arbeidet med å fremme ei næring som i alt og ett jobber sammen for å fremme våre felles mål, særdeles viktig. Derfor må vi ta et krafttak nå.

