



Fiskeri- og kystdepartementet

Vår dato
28042011

Vår referanse
201100004/4-510.6

Vår saksbehandler
Ståle Hellesø 70 10 77 60

Deres referanse
201000477- /CW

HØRING - FORSLAG TIL NY FORSKRIFT OM LOVBROTSGEBYR OG TVANGSMULKT I MEDHOLD AV HAVRESSURSLOVEN - UTTALELSE FRA NORGES FISKARLAG

Arbeidsutvalget i Norges Fiskarlag behandlet ovennevnte sak i møte 28. april d.å. og fattet slikt vedtak:

”1. Innledning

Det vises til at Fiskeri- og kystdepartementet i høringsnotat av 21. januar 2011 har fremmet forslag til ny forskrift om lovbruddsgebyr og tvangsmulkt i medhold av havressursloven. Havressurslova § 59 første ledd åpner for å pålegge lovbrutsgebyr for den som med forsett eller uaktsomhet bryter regler fastsatt i eller i medhold av havressurslova. Forslaget om forskrift om lovbrutsgebyr og tvangsmulkt innebærer i praksis en avkriminalisering ved at lovbrutsgebyr for visse typer av overtredelser skal komme i stedet for politianmeldelse og behandling som straffesak.

Norges Fiskarlag var under arbeidet med lovforarbeidet til havressurslova positive til innføringen av lovbrutsgebyr, jfr. bl.a. Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) side 158 venstre spalte. Norges Fiskarlag påpekte imidlertid under arbeidet med havressurslova at gjeldende rettspraksis spesielt ved brudd på formalovertredelser av fangstdagboka var på et urimelig høyt nivå og at dette ikke kunne aksepteres, jfr. vår høringsuttalelse av 23.11.2005 til NOU 2005:10 Havressursloven på side 16, hvor det ble uttalt følgende:

”Også i de tilfeller der fangstdagboka er ført, men hvor myndighetene mener den er ”unøyaktig ført” er det politiets praksis å inndra 100 % av bruttofangstens verdi. Norges Fiskarlag bemerker at brudd på føring av fangstdagbok i seg selv ikke innebærer at det er fisket ulovlig. Det er således utelukkende tale om en formalovertredelse. Fiskarlaget kan ikke akseptere et slikt urimelig høyt nivå på reaksjonene der det utelukkende har funnet sted en formalovertredelse. Norges Fiskarlag ber således om regjeringens og Stortingets syn på dette.”

Norges Fiskarlag var derfor tilfreds med at det i forarbeidene til lovbrutsgebyrbestemmelsen fremgikk at: *”Når lovbrutsgebyr vert nytta, vil nivået på gebyret vere vesentlig for om reaksjonen er tilstrekkeleg for å sikre at regelverket vert fulgt. Det må samtidig vere rimelig samsvar mellom lovbrut og reaksjon.”* Det var Fiskarlagets klare oppfatning at formuleringen om at: *” Det må samtidig vere rimelig samsvar mellom lovbrut og reaksjon.”*, var en erkjennelse av at rettspraksis på dette området ikke var rimelig.

Norges Fiskarlag er derfor svært forundret og skuffet over at det i høringsnotatet på side 18-19 fremgår at utmålingen av gebyret vil ta utgangspunkt i den rettspraksis som allerede finnes i tilsvarende saker. Norges Fiskarlag påpeker at rettspraksis vedrørende brudd på

fangstdagbokforskriften ikke er ensartet og klargjørende idet det foreligger rettsavgjørelser som både frifinner og idømmer rederier inndragning av fangstverdi i tilfeller hvor rederiets skipper har handlet uaktsomt.

Norges Fiskarlag mener det er viktig at både regler og reaksjoner ved brudd på disse har legitimitet og vil på det sterkeste be om at Fiskeridepartementet foretar en selvstendig vurdering av hvorvidt de rettsavgjørelser som har ilagt rederier inndragninger med utgangspunkt i hele fangstens verdi, står i et rimelig samsvar mellom lovbrøt og reaksjon.

I tilfeller hvor unnlatt føring av fangstdagboken eller avvik ikke var gjort for å sikre noen ulovlig gevinst og hvor heller ikke dette var mulig bl.a. fordi fangsten før levering var innmeldt til, og solgt på auksjon gjennom et salgslag som innehar lovkompetanse til å foreta en selvstendig ressurskontroll, er det Fiskarlagets klare oppfatning at det fremstår som uforståelig og i strid med rettsfølelsen å inndra verdien av fangsten. I nevnte situasjoner mangler legitimiteten. Vi vil utdype dette senere i vårt høringsvar, herunder komme inn på spørsmålet om hvorfor salgslagenes lovpålagte ressurskontroll bør tillegges relevans og vekt i forbindelse med utmålingen av lovbrøtsgebyr.

2. Generelt om utformingen av forskriften – momenter ved utmåling

Norges Fiskarlag viser til at overtredelsesgebyr i forvaltningen nå er innført på en rekke forvaltningsområder og at de fleste synes å ha de samme formuleringer, jfr. for eksempel skipssikkerhetsloven kapittel 9, valgloven §§ 9-9 og 15-11 og energiloven § 7-8.

Et annet fellestrekk er at forarbeidene til disse lovene ofte viser til NOU 2005:15 "Fra bot til bedring" hvor foretakssanksjon ble foreslått som ny bestemmelse i forvaltningsloven, se dens kap 13.10. Utkastet til foretakssanksjon i nevnte NOU var utformet etter mønster av straffelovens regler om foretaksstraff, jf straffeloven §§ 48 a og 48b.

Norges Fiskarlag bemerker at forslaget til utmåling av lovbrøtsgebyret i § 6 i motsetning til sin hjemmelslov (havressurslovens § 59) fremstår som uttømmende hva angår hvilke momenter det skal tas hensyn til. Det er etter Fiskarlagets oppfatning uheldig at foreslåtte forskriftstekst synes å utelukke relevante momenter som bl.a. rederiets økonomiske evne, om det foreligger gjentakelse, om overtredelsen er begått for å fremme rederiets interesse, oppdagelsesrisikoen, samt preventiv virkning. Norges Fiskarlag ber om at disse momenter tas inn i forskriften og viser bl.a. til nevnte NOU samt straffeloven §§ 48 b og skipssikkerhetsloven § 56.

Norges Fiskarlag deler ikke departementets syn om at saker må meldes til politiet dersom lovbruddet er av en slik karakter at øvre foreslåtte grense for lovbruddsgebyr på kr 100.000 ikke anses for å være en tiltrekkelig reaksjon. Norges Fiskerlag mener at nivået på lovbruddsgebyr må kunne overskride kr 100.000, og viser i denne forbindelse til at innsatsen i fiske er stor og at for eksempel formalovertredelser som brudd på reglene om føring av fangstdagbok ofte overstiger denne grense.

Fiskarlaget har ingen merknader til forslagene som er listet opp i høringsnotatet om aktuelle forskrifter/bestemmelser for bruk av lovbrøtsgebyr.

3. Hensiktsmessighetsskjønnet – om gebyr skal gis og omfanget av domstolsprøving

Et overtredelsesgebyr innebærer som nevnt i praksis en avkriminalisering ved at lovbrøtsgebyr for visse typer av overtredelser skal komme i stedet for politianmeldelse og behandling som straffesak. Et sentralt spørsmål er da om domstolene har kompetanse til og således anledning til å komme til at det ikke var grunnlag for å foreta gebyrfastleggelse selv om det forelå en overtredelse av regelverket.

Norges Fiskarlag viser til forslagens pkt 4.3 om rett til domstolsprøvelse og forholdet til Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) art. 6. I dette punktet framgår at domstolene har anledning til full prøving av sakens faktiske og rettslige sider, men at konvensjonen neppe stiller noe krav om at domstolen skal kunne prøve forvaltninga sitt såkalte "frie skjønn" i det underliggende vedtaket. Dersom departementet med dette mener at domstolen ikke skal ha anledning til å prøve (og overprøve) forvaltningens skjønnsvurdering av om det var riktig og hensiktsmessig å illegge et

overtredelsesgebyr for en overtredelse, er Norges Fiskarlag uenig i dette både av fagpolitiske og rettslige grunner.

Norges Fiskarlag viser til at domstolene i straffesaker ved overtredelser av fiskerilovgivningen ikke er pålagt å ilegge rederiene inndragning som en reaksjon, jfr. det faktum at både saltvannsfiskeoven § 54 og havressurslova § 65 er såkalte fakultative bestemmelser, jfr. ordet "kan" i bestemmelsene. Dette innebærer at lovanvenderne (forvaltningen og domstolene) må foreta en konkret vurdering av om inndragning i det aktuelle tilfellet anses nødvendig av hensyn til formålet med bestemmelsen som setter straff for handlingen, jfr. for eksempel tilsvarende straffeloven § 35. Dette innebærer at det må foretas en avveining mellom håndhevelse av denne bestemmelsen og rimeligheten av at inndragning blir foretatt.

Havressurslova § 65 første ledd om inndragning lyder i dag slik:

"Ved brot på føresegner som er nemnde i §§ 60 til 63, kan fangst inndragast. Det same gjeld reiskapar, gjenstandar, eigedomar, anlegg eller fartøy som er brukte ved lovbrottet. Dette gjeld utan omsyn til kven som er eigar. I staden for tingen kan verdien heilt eller delvis inndragast hos den skuldige eller den det er handla på vegner av, eller hos eigaren."

Lovverket er ikke ukjent med slike fakultative bestemmelser. Både den "gamle" og "nye" straffeloven har slike bestemmelser, jfr. for eksempel § 35 i loven fra 1902 og §§ 27 og 69 i loven fra 2005. Spesiallovgivningen har også innslag av slike bestemmelser, jfr. bl.a. skipssikkerhetslovens bestemmelser om overtredelsesgebyr. Havressurslovens § 59 om lovbrotsgebyr er også en slik fakultativ bestemmelse.

Det foreligger rettspraksis om dette spørsmålet. Høyesterett uttalte i kjennelse av 19.5.1995 i et tilfelle hvor en skipper på et norsk fartøy hadde unnlatt å føre fangstdagboka og hvor rederiet hadde påkjært herredsrettens beslutning om å foreta inndragning at: *"I hvilken utstrekning inndragning skal skje, beror på en vurdering."*

I Frostating lagmannsretts dom av 29.4.2008 ble en skipper dømt for manglende føring av deler av fangsten inn i fangstdagboka. Lagmannsretten vurderte konkret spørsmålet om inndragning skulle idømmes og drøftet dette opp mot det faktum at inndragningsbestemmelsen er fakultativ. Retten fant å kunne frifinne rederiet. I vurderingen la lagmannsretten til grunn at:

"Tiltalte hadde rapportert om at det antatte fangstkvantum til sildesalgslaget i forkant av ankomst havn. Flertallet ser således ikke at det er behov for å foreta inndragning ut fra formålet med bestemmelsene om føring av fangstdagbok."

Videre er Norges Fiskarlag kjent med både Nord-Troms tingrett og Haugaland tingrett i dommer av henholdsvis 24.8.2009 og 10.2.2010 domfelte skipper men frifant rederiene for inndragning. Begge dommene omhandler brudd på fiskerilovgivningen – men ikke reglene om føring av fangstdagbok.

Norges Fiskarlag mener at gjeldende rettspraksis i straffesaker hvor domstolene i dag står fritt til å prøve hvorvidt inndragning som reaksjon mot rederiene, må videreføres også ved en overgang til lovbrotsgebyr.

4. Nærmere om utmåling av gebyr - herunder om situasjoner hvor gebyr ikke bør gis

Norges Fiskarlag påpeker at overtredelse av reglene om føring av fangstdagbok gjennom flere år har representert flertallet av de sakene som forfølges som regelbrudd avdekket gjennom kontrollvirksomheten. De fleste overtredelser av denne art var i følge NOU 2005:10 formalovertredelser som normalt avgjøres med advarsler. Imidlertid fremgår det av nevnte NOU i pkt. 11.7.2 at *"Saker som omfatter unnlatt føring av dagboken i sin helhet eller større avvik av art og kvantum, fører til politianmeldelse."* Det er spesielt inndragningsnivået i de tilfeller hvor sakene blir politianmeldt som Fiskarlaget mener er klart uforholdsmessige sett i sammenheng med den forseelsen som er begått.

Det tilføyes her at Høyesterett i en skattesak i Rt-2006-333 vedrørende tilleggsskatt henviste til at slik tilleggsskatt er å anse som straff etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) og at et krav om forholdsmessighet mellom handling og reaksjon da står sentralt. Inndragning av fangstverdi etter Havressurslova § 65 samt også lovbrotsgebyr etter samme lovs § 59 når fangsten ikke er ulovlig fanget er også å anse som straff i relasjon til EMK, jfr kjennelse i Gulating lagmannsrett 16.6.2006 (LG-2006-32608). Sivilombudsmannen uttalte i tilknytning til en sak om beregning av tilleggsavgift publisert 17.6.2010 at; *"Høyesterett har slått fast i dommen i Rt- 2006-333 at forholdsmessighetsprinsippet bør ha større tyngde etter at tilleggsskatt er å anse som straff. Det samme må gjelde i relasjon til tilleggsavgift."*

4.1 Betydningen av salgslagenes lovpålagte kontroll

Salgslagene har et selvstendig ansvar for ressurskontrollen, jfr havressurslova § 48. Fiskesalgslagenes rolle i forbindelse med ressurskontrollarbeidet er blitt viktigere de siste tiårene. Store deler av fisken som tas opp av havet blir omsatt gjennom salgslag gjennom auksjon. I forbindelse med en slik salgform, er det pålagt å melde inn til salgslaget hvor stor mengde fisk fartøyet har tilgjengelig for auksjon. Spesielt Sunnmøre og Romsdal Fiskesalgslag (SUROFI) og Norges Sildesalgslag har denne omsetningsformen. Også Norges Råfisklag har deler av sin omsetning ved auksjon. I tillegg pålegger Fiskeridirektoratet fiskemottak å melde fra om mottak av fangst en viss tid i forkant av leveringen. Innføringen av elektronisk fangstdagbokføring innehar også elementer av innmelding og varsling av fangst før ankomst havn/mottak. Dette innebærer at oppdagelsesrisikoen ved forsøk på juks med levering av det kvantum som er om bord er stor. Dette må ha relevans og vekt i vurderingene av om og eventuelt størrelsen på gebyret.

I tilfeller hvor levering av fangsten foregår gjennom salgslag som praktiserer innmelding og/eller auksjon, innebærer dette bl.a. at det foreligger notoritet over kvantumet om bord før levering finner sted. Kvantumet meldes da inn til et offentlig kontrollorgan. Fordi Fiskeridirektoratet får tilgang i sanntid til salgslagets fangstopplysninger, innebærer dette i praksis at fangstopplysninger om kvantum om bord blir kjent av to kontrollinstanser. Dette innebærer at fangstdagboka i slike situasjoner ikke er det eneste kontrollmidealet hva angår ressurskontroll. Fiskarlaget vil også bemerke at alle fiskefartøy på 15 meter og større, med virkning fra 1.1.2011, er pålagt å rapportere fangstmengde/fiskeslag elektronisk til Fiskeridirektoratet en gang pr. døgn, samt sende melding om havneanløp og fangst senest to timer før levering (anløp havn), eller senest før anløp havn dersom siste fiskeoperasjon er nærmere havn enn to timer.

Fiskeridirektoratet uttalte i Prosjekt salgslag/Fiskeridirektoratet utgitt i januar 2006 bl.a. at innføringen av at salgslagene ble lovpålagt å ha et selvstendig kontrollansvar var et vendepunkt og et tidsskille idet lovendringen signaliserte at salgslagenes formål ble utvidet fra å være en omsetningsorganisasjon (pris til fisker) til også å være et norsk kontrollorgan når omsetning finner sted. Fiskeridirektoratet uttalte også i nevnte rapport at de salgslag som hadde en driftsform med innmelding og auksjon i seg selv var av stor betydning sett fra et ressurskontrollsynspunkt hvor systemet hadde en preventiv effekt på mulig svart omsetning.

Norges Fiskarlag har tidligere innhentet en beskrivelse fra Norges Sildesalgslag om deres rutiner ved innmelding og auksjon. Denne beskrivelsen som er datert 29.6.2010 følger vedlagt som bilag nr. 1. Av særlig interesse for spørsmålet om og eventuelt størrelsen på et overtredelsesgebyr er pkt. 7 om kontroll. Her fremgår bl.a. følgende:

"I relasjon til innmeldinger/salg/sluttsedler har Norges Sildesalgslag rutiner der Laget kjører rapporter for å avsløre hvorvidt det er innmeldinger av fangster som er solgt uten at vi har registrert/mottatt sluttsedler (normalt kjøres slike rapporter et par ganger i uken). Dersom vi avdekker slike tilfeller vil dette bli fulgt opp snarest råd av oss.

Likedan vil vi agere i tilfeller der det registreres avvik mellom innmeldt kvantum og sluttseddelført kvantum ut over 10-15 % for direktehåvede fangster og 20-30 % for låsfangster. I disse tilfellene vil vi

be fisker skriftlig om å redegjøre nærmere for avviket. Vi har mottatt skriftlig tilbakemeldinger i alle saker av denne art som er tatt opp med fisker. Ingen saker av denne art er således blitt rapportert til Fiskeridirektoratet.

I de tilfeller fangsten er solgt på auksjon, vil lagets rutiner innen to-tre dager (noe avhengig av seilingsdistanse) være i stand til å avsløre om det mangler sluttseddel og/eller om sluttseddelkvantumet står i forhold til innmeldt kvantum. Oppdagelsesrisikoen vil sådan være stor i denne sammenheng.”

Norges Fiskarlag mener at salgslagenes lovpålagte ressurskontroll bør tillegges relevans og vekt i forbindelse med utmålingen av lovbrotsgebyr i tilfeller hvor det foreligger formalovertrедelser. Norges Fiskarlag mener at i tilfeller hvor en fangst er innmeldt til for eksempel Sildesalgslaget og solgt på auksjon, men hvor fartøyets skipper skulle glemme å føre fangsten inn i fangstdagboka, så er det en uforståelig reaksjon dersom rederiet skulle møtes med inndragning eller lovbrotsgebyr som tar utgangspunkt i verdien av hele lastens verdi. I en slik situasjon tilsier nevnte redegjørelse fra Sildesalgslaget at det ikke er mulig å unndra det innmeldte kvantumet fra sluttseddelregistrering.

4.2 Kort om rettspraksis

Rettspraksis på området hvor det foreligger brudd på reglene om føring av fangstdagbok er sprikende.

I LF-2008-960 ble en skipper dømt til en bot på kr 10.000 for ikke å ha ført fangstdagbok på riktig måte. Kravet mot rederiet på inndragning, ble ikke tatt til følge. I vurderingen legger lagmannsretten til grunn at:

“Tiltalte hadde rapportert om det antatte fangstkvanrum til sildesalgslaget i forkant av ankomst i havn. Flertallet ser således ikke at det er behov for å foreta inndragning ut fra formålet med bestemmelsene om føring av fangstdagbok.”

Ved skjønnsutøvelsen i denne saken, fant lagmannsretten at siden formålet med fangstdagbokføringen var oppfylt gjennom rapporteringen til sildesalgslaget, var det ikke noe behov for inndragning. Denne dommen viser at en rapportering til salgslaget kan ivareta hensynet til ressurskontroll på en slik måte at inndragning ikke nødvendigvis må skje.

Situasjonen var motsatt i LH-2010-46491. Situasjonen var her at en skipper hadde innmeldt 170 tonn sild til Sildesalgslaget og hvor denne fangsten ble solgt ved auksjon. Skipper som ikke hadde ført fangstdagboka ble i tingretten dømt til en bot på kr. 12.000,- I tingretten ble rederiet dømt til å tåle en inndragning på kr. 300.000,- Hele fangstens verdi var kr. 593.238,- Politimesteren i Troms anket størrelsen av inndragningsbeløpet idet han mente dette var for lavt og at beløpet måtte økes til kr. 550.000,- Lagmannsretten som fant at overtredelsen ikke var økonomisk motivert ved at hensikten med den unnlatte føringen verken var å skjule ulovlig fiske eller drive skjult omsetning fastsatte inndragningen til kr. 500.000,- I formildende retning ble det vektlagt at rederiets økonomi var svak. Hva angår forholdet til salgslagenes betydning som kontrollorgan ble ikke dette direkte kommentert i dommen, dog fremgår følgende:

”Etter lagmannsrettens syn er det ikke grunnlag for å skille mellom pelagisk fiske, som i denne sak, og fiske av hvitfisk, ved vurderingen av fangstdagbøkenes betydning som virkemiddel i ressursforvaltningen, slik forsvarer har anført under henvisning til enkelte ulikheter i rapporteringsrutiner og omsetningssystem innenfor salgslag for omsetning av pelagisk fisk og salgslag for omsetning av hvitfisk.”

Norges Fiskarlag mener at dommens resultat og begrunnelse er feil, og at den er et klart eksempel på hvordan reaksjonsfastsettelsen i denne type tilfeller ikke bør være. Inndragning av kr. 500.000,- av en samlet fangstverdi på kr. 593.238,- fremstår ikke som forholdsmessig i denne konkrete saken. Norges Fiskarlag anmoder på det sterkeste Fiskeridepartementet om ikke å legge denne dommen til grunn som premiss for fastsettelsen av lovbrotsgebyret.

I Hålogaland lagmannsretts dom (LH-2007-11110) var situasjonen at en skipper på et norsk fartøy hadde glemt å føre inn 220 tonn sild i fangstdagboka. Fangsten var innmeldt og solgt via Sildesalgslaget. Forholdet ble bedømt som uaktsomt og skipper ble domfelt. Fangstverdien var i dette tilfellet kr. 2,2 millioner og inndragningen ble satt til kr. 500.000,- (ca 23 % av fangstens verdi).

I Hålogaland lagmannsretts dom (LH-2009-199466) var situasjonen at en skipper hadde avvik mellom fangst innført i fangstdagboka og fangst oppført på sluttseddel ved levering. Fangsten bestod av hvitfisk og ble omsatt gjennom Norges Råfisklag. Forholdet ble bedømt som uaktsomt og skipper ble i tingretten ilagt en bot på kr. 5.000,- mens rederiet ble ilagt en inndragning på kr. 23.000,-. Verdien av den underrapporterte fisken var kr. 62.000,-. Både skipper og fiskemottak visste at det var personell fra Fiskeridirektoratet ved fiskemottaket som utførte ressurskontroll før fartøyet ankom havn. Lagmannsretten var ikke enig med forsvarer som mente at kunnskap om at det var kontroll ved mottaket var et formildende moment i saken og at denne kunnskapen svekker formålet med føringen av fangstdagbok. Lagmannsretten økte boten til skipperen til kr. 10.000,- og inndragningen til kr. 50.000,-.

4.3 Vurderinger av rettspraksis

Henvisningen til nevnte dommer fra lagmannsretten viser klart at rettspraksis er sprikende og at det ikke kan utledes noen klar retningslinje fra disse om hva som er ”riktig” rettspraksis. Høyesterett har ikke hatt til behandling en situasjon hvor oppdagelsesrisikoen var stor og hvor fangsten til tross for den manglende føringen av fangstdagboka/eller avviket i fangstdagboka på forhånd var innmeldt og rapportert til et salgslag.

Norges Fiskarlag ber Fiskeridepartementet signalisere at det i forbindelse med praktiseringen av lovbrotsbegyret skal være anledning til å avstå fra å ilegge gebyr i tilfeller hvor sakens faktum viser at det enten ikke var hensikten å unndra fangst fra sluttseddel og/eller i tilfeller hvor dette ikke var mulig. I alle tilfeller ber Norges Fiskarlag Fiskeridepartementet instruere eller signalisere utad at nivået på et eventuelt lovbrotsgebyr i denne type tilfelle, som er formalovertredelser, ikke skal ta utgangspunkt i fangstens verdi. Norges Fiskarlag mener det er særdeles viktig at det utøves en god kvalitativ ressurskontroll og at reaksjonene ved brudd på bestemmelsene må ha forankring i fiskernes legitimitet gjennom at de fremstår som forholdsmessige sett i forhold til den overtredelse som er begått. Dette grunnsyn gjelder selvsagt ikke bare i forhold til brudd på reglene om føring av fangstdagboka og andre rapporteringsplikter i fiske, men også generelt.

Til sammenligning er brudd på deklareringsplikten for kontanter etter tolloven også en formalovertredelse. I forskrift av 24.2.2011 nr. 196 ble det innført hjemmel for overtredelsesgebyr for slike overtredelser. I nevnte forskrifts § 16-15-1 skal gebyret fastsettes på 20 % av betalingsmiddelets pålydende. Dersom særlige forhold tilsier det kan gebyret settes lavere eller falle helt bort.

Norges Fiskarlag gjør oppmerksom på at det foreligger en rekke andre dommer som har fastslått at ved uaktsomhet ved brudd på for eksempel føring av fangstdagboka, så er det feil å inndra 100 % av fangstverdien. Ikke sjelden har retten i slike uaktsomme situasjoner kommet til at 50 % er mer riktig.

5. Forholdet til administrativ inndragning

Norges Fiskarlag registrerer at Fiskeridepartementet i notatets pkt 7.1 mener at administrativ inndragning av fangst høstet eller levert i strid med regelverket ikke er å anse som en sanksjon samt at inndragning skjer uten nærmere vurdering og på objektive grunnlag, altså uten at det stilles noe krav til skyld for overtredelsen. Norges Fiskarlag registrerer videre at departementet mener at dersom det foreligger skyld, altså enten uaktsomhet eller forsett, så kan forholdet i tillegg til administrativ inndragning av hele fangstens verdi også gjennomføre og ilegge lovbrotsgebyr, eventuelt straff.

Norges Fiskarlag deler ikke departementets syn på bruk av administrativ inndragning fullt ut og påpeker at organisasjonen tidligere har redegjort for vår vurdering av dette, herunder i vårt høringsvar av 3.9.2009 om ”Ny forskrift om inndragning av fangst og bruk av inndregne midlar”.

Det er Fiskarlagets syn at det er nødvendig å foreta en avgrensning av hvilke regelovertrедelser som skal kunne medføre administrativ inndragning. Dette fordi ordlyden i havressurslova § 54 er utformet svært vidt slik at ethvert brudd på reglene om utøvelse av fiske synes å kunne åpne for inndragning.

Det er videre Fiskarlagets syn at noen typetilfeller av overtrедelser er å anse som en sanksjon(traff) slik at det stilles krav til subjektiv skyld før reaksjon kan påføres. Eksempel på dette er marginale brudd på minstemålsbestemmelsene. Norges Fiskarlag er kjent med at fiskerimyndighetene mener at dersom minstemålsbestemmelsene brytes – selv marginalt – så er hele fangsten å betrakte som ulovlig fangst. Dette i motsetning til brudd på reglene om bifangst hvor praksis er at bare det kvantum som overstiger tillatt bifangst betraktes som ulovlig fangst og således gjenstand for administrativ inndragning. Norges Fiskarlag er uenig i dette, både relatert til regelforståelsen og utøvende praksis. Etter vår oppfatning foreligger det ikke grunnlag for å behandle disse to tilfellene ulikt. I et tilfelle hvor for eksempel tillatt minstemål er 20 % og fangstens sammensetning utgjør 23 % minstemål, så fremstår det som uforståelig at de 77 % av fangsten som er over tillatt minstemål blir gjenstand for inndragning når skipper ikke kunne bebreides for å ha overskredet tillatt innslag av minstemål.

Norges Fiskarlag mener også fiskerimyndighetene i tilfeller hvor de mener å ha avdekket regelbrudd må ta et sporvalg; enten politianmeldes forholdet eller så behandles det administrativt. Ikke begge deler.

Fiskarlaget mener også at det må være anledning for myndighetene å utøve et skjønn i spørsmålet om en regelovertrедelse skal møtes med reaksjon samt nivået på reaksjonen.

6. Rett til advokatbistand dekket av det offentlige

På side 9-10 i høringsnotatet refereres det til at Den Europeiske menneskerettighetskonvensjonen innehar bestemmelser om visse minimumsrettigheter i straffesaker, herunder at man har rett til å forsvare seg gjennom advokat. Det henvises til at dersom parten mangler midler, har han rett til advokatbistand betalt av det offentlige dersom dette er nødvendig av hensyn til en rettferdig saksgang. Fiskeridepartementet finner ikke grunn til å regulere dette spesielt i forslaget om lovbrotsgebyr, utover å vise til forvaltningsloven § 36 om dekning av sakskostnader i klagesaker.

Norges Fiskarlag gjør oppmerksom på at når politiet i en straffesak utferdiger et forelegg som ikke vedtas, blir saken normalt overført til tingretten som avsier en straffedom. Straffeprosesslovens utgangspunkt er i foreleggssaker at tiltalte ikke har krav på offentlig oppnevnt (gratis) forsvarer. Imidlertid fremgår det av straffeprosessloven § 100 tredje ledd at dommeren likevel kan oppnevne offentlig forsvarer dersom det foreligger særlige grunner. Norges Fiskarlag er kjent med at det ikke sjelden oppnevnes offentlig oppnevnt forsvarer i fiskerisaker og ber om at den muligheten som straffesystemet gir om dette, ikke avvikes eller svekkes ved overgangen til lovbrotsgebyr. Norges Fiskarlag deler for øvrig Fiskeridepartementets vurdering om at lovbrotsgebyr i mange tilfeller vil bli å definere som straff etter EMK.

Norges Fiskarlag ber således om at retten til advokatbistand dekket av det offentlige reguleres i forskriften, både hva angår bistand under klagebehandlingen, og ved eventuell senere domstolsprøvelse av klagebehandlingen.

7. ”Sporvalget”

Norges Fiskarlag er enig i vurderingen som fremkommer på side 11 i høringsnotatet om at fastsetting av sanksjoner ved brudd på fiskeriregelverket enten bør skje i det forvaltningsrettlige eller i det straffeprosessuelle sporet. Dette er i samsvar med organisasjonens syn som framkommer i landsmøtevedtak 7/09.

Norges Fiskarlag er imidlertid uenig i det som fremkommer i notatet på side 12-13 hvor det fremgår at dersom politiet skulle henlegge en sak for eksempel av prosessøkonomiske grunner, så bør saken

kunne sendes tilbake til Fiskeridirektoratet for en vurdering av om det skal ilegges et lovbrotsgebyr. Fiskarlaget mener dette er uheldig ressursbruk fra det offentlige, samtidig som det påfører fiskeren det gjelder unødvendig ulemper. Norges Fiskarlag er videre uenig med departementet i at det ikke er i strid med forbudet om dobbeltstraff etter EMK 7-4 å ilegge lovbrotsgebyr selv om politiet tidligere har henlagt saken. Norges Fiskarlag viser her til Gulating lagmannsretts kjennelse av 16.6.2006 (LG-2006-32608) hvor lagmannsretten fant at ileggelse av et inndragningsforelegg mot et enkeltmannsrederi for brudd på reglene om føring av fangstdagboka var i strid med EMK art 7-4 når straffesaken mot rederiets skipper (og eier) var henlagt.

8. Saksbehandlingsprosedyrer - kompetanse til å fatte vedtak - samt organ for klagebehandling

I forslaget foreslås det at kompetansen til å ilegge både tvangsmulkt og lovbrotsgebyr legges til regionkontorene til Fiskeridirektoratet og at Fiskeridirektoratet er klageinstans.

Norges Fiskarlag mener at fordi innføringen av lovbrotsgebyr er ny for fiskeriforvaltningen, at dette er ressurskrevende saker som i følge notatet krever høy kompetanse og fordi det er særlig viktig at ordningen praktiseres på en slik måte at den får tilstrekkelig legitimitet, så bør Fiskeridepartementet være klageinstans ovenfor vedtak fattet av Fiskeridirektoratet sentralt. I dette synet ligger det implisitt også at en eventuell kompetanse ikke bør legges til alle regionkontorene.”

Med hilsen
NORGES FISKARLAG



Jan Birger Jørgensen



Elling Lorentsen

Kopi til: Landsstyret
Medlemslagene
Fiskeridirektoratet
Stortingets næringskomité
Salgslagene

Vedlegg: 1

Til : **Norges Fiskarlag** Att : **Ståle Hellestø**
Telefaks nr. : Sider : **4**
Dato : **29.06.2010** Fra :
Emne : **Beskrivelse av Norges SildeSalgslag sine rutiner ved innmelding og auksjon.**

Nedenstående fremstilling er basert på gjengivelse av Forretningsreglene til Norges SildeSalgslag supplert med utfyllende relevant informasjon.

1. FangstInnmelding

Fisker skal straks etter avsluttet fiske melde inn hele sin fangst til Laget og ikke levere uten etter anvisning fra Laget, dersom ikke annet er bestemt.

- * Not- og trålfanget (og snurrevadfanget) fisk skal innmeldes ved avgang fra feltet. Dette gjelder også for levering til fabrikkskip eller til utenlandsk havn.
- * For Sjøtilvirking/sjøtilvirket vare henvises til de Særskilte bestemmelser om sjøtilvirking.
- * Låssatt fisk skal innmeldes så snart fangsten er sikret i lås/pose. Fisk som holdes i snurpenot på siden av fartøy blir ikke ansett som låssatt

Ved innmelding av fangst forplikter Fiskar seg uten ytterligere vedtagelse til å overholde Lagets Forretningsregler og bestemmelser gitt i medhold av disse og å holde seg oppdatert om senere endringer.

Ved innmelding skal bl.a. følgende oppgis:

- Fartøynavn og registreringsmerke
- Fiskeslag – hovedart med eventuell bifangst
- Om fangsten er for konsum eller mel/olje
- Om fangsten er tatt om bord direkte, låssatt eller sjøtilvirket
- Om fangsten er overpumpet eller egen fangst
- Kvantum av hvert fiskeslag, evt. utsortert/avskjær etc
- Størrelsesfordeling og gjennomsnittstørrelse pr fisk i hele fangsten (i gram)
- Sortiment i hele fangsten
- Fangstfelt – korrekt ruteposisjon (herunder Innenfor eller utenfor 12nm/økonomisk sone/kvotese)

- Angivelse av låssted med tilhørende koordinater og kommune
- Fangstdato
- Redskap
- Antall kast / hal
- Antall tanker fangsten oppbevares i
- Om fangsten er trengt og i tilfelle hvor lenge
- Åtelinnhold
- Temperaturlogg
- Konserveringsmetode
- Fangstdagboknr. og turnr.
- Utbudsområde med beregnet ankomsttider i utbudsområdets yttergrenser

Særlig om not- og trålfanget fisk (ekskludert låssatt fisk)

Hvis ombordtatt kvantum er større enn gjeldende Turkvote/Fartøykvote/Maksimalkvote/Tørnvote skal kvantumet likevel innmeldes i sin helhet.

Fangster som fisker har utbudt til auksjon gjennom Laget kan ikke trekkes tilbake etter oppstart av auksjon.

Innmeldingene er tilgjengelig for offentligheten på Lagets web-side kort tid (maks noen få minutter) etter at Innmeldingen er mottatt og registrert av Laget.

Ved eventuelle korleksjoner av Innmeldt kvantum blir opprinnelig Innmeldt kvantum lagret hos oss for lang tid fremover. Dette gir oss muligheter til å spore eventuelle endringer i denne sammenheng.

2. Auksjon

Auksjonen gjennomføres normalt som nettauksjon. Fangster som er Innmeldt innen fastsatt tidspunkt for den aktuelle auksjon, blir utbudt til kjøperne. Fangst uten opplysninger, jfr. ovennevnte, kan etter lagets beslutning bli nektet medtatt ved auksjon / salg.

Fangstene legges ut på Lagets nettauksjon straks etter siste innmeldingsfrist. Fisker plikter, hvis mulig, å kontrollere at opplysningene for den aktuelle fangst som er lagt ut på auksjon er i samsvar med det som er Innmeldt fra Fisker.

Forpliktende bud.

Kjøper er bundet av sitt bud i auksjon inntil kjøper ved melding fra Laget er gjort kjent med at bud ikke er antatt. Kun dersom det finner sted vesentlige endringer i opplysningene som er Innmeldt til auksjonen, vil kjøper kunne trekke eller endre sitt bud i auksjonen.

Fisker er også forpliktet av auksjonsresultatet.

Annet

Tilgang til auksjonsresultat og budgivning i auksjonen er ikke offentlig tilgjengelig informasjon. Men kjøper med mottaksstasjon fremgår av Innmeldingsjournalen, som er tilgjengelig på Lagets web-side, straks etter at fangsten er registrert solgt.

Fiskeridirektoratet og Kystvakten har imidlertid i sanntid via våre systemer adgang til utvidet auksjonsinformasjon, herunder informasjon om pris på fangsten og for øvrig fullstendig sluttseddelinformasjon. Fiskeridirektoratet vil videre i sanntid ha full informasjon om hvor fangster skal leveres (kjøper med tilhørende mottaksstasjon) så snart dette er avklart av Laget .

3. Levering

Leverings- og mottaksplikt.

Etter at salget har funnet sted skal fangsten uten opphold leveres fra Fisker til Kjøper som plikter å ta imot fangsten. Kjøper er forpliktet til å avta all fisk og alle biprodukter som inngår i fangsten.

4. Velling og måling

Alt råstoff – hovedfangst og bifangst – skal før sortering, veies og eventuelt måles fortløpende. Det skal nyttes justert vekt som er godkjent for kjøp og salg.

5. Sluttseddel og landingseddel

Oppgaveplikt

Alle leveranser til norsk kjøper skal umiddelbart føres inn i foreskrevet landingsjournal.

Kjøper skal utferdige Lagets Sluttseddel/Landingseddel straks etter levering av fangst. Sluttseddel/Landingseddel skal signeres av Kjøper, eller av den eller de personer Kjøper har bemyndiget til å signere på sine vegne, og av Fisker før disse forlater mottakstedet.

I praksis gjøres dette ved at det etter at auksjonen er avsluttet genereres en elektronisk sluttseddel av Norges Sildesalgslag som gjøres tilgjengelig umiddelbart for kjøper. Den elektroniske sluttseddelen inneholder da alle relevante opplysninger som er påkrevd på sluttseddelen. Kvantum endres/korrigeres i henhold til utmålt vekt, mens størrelsesfordeling/gjennomsnittsstørrelse endres/korrigeres med bakgrunn i prøvetaking på bedriften.

Fisker og Kjøper er ansvarlig for utfylling av:

- Riktig kvantum
- At sortiment føres på Sluttseddel/Landingseddel og
- For Sluttseddel anvendelsesfordeling og

- At Sluttseddel/Landingseddel for øvrig er i samsvar med forskrift av 22. Januar 2003 nr 57 om opplysningsplikt ved landing og omsetning av fisk og til enhver tid gjeldende regelverk for øvrig.

6. Kvalitet, sortiment og reklamasjoner

Kjøper må akseptere at levert kvantum har et rimelig avvik i forhold til innmeldt kvantum og sortiment.

7. Kontroll

Laget fører kontroll med at bestemmelsen i råfiskloven og havressursloven, samt forskrifter fastsatt med hjemmel i disse lover, blir overholdt.

For gjennomføring av kontrollansvaret kan Laget kreve uhindret tilgang til fartøy og til Kjøperens eller mottakerens kontor, lager eller produksjonsanlegg. Det samme gjelder når fangst blir overført fra eller til steng eller merd. Ved kontrollen har Laget krav på uhindret tilgang til fangstdagbok, landingsjournal, sedler og regnskap. Den eller de som omfattes av Lagets kontroll plikter å samarbeide ved kontroll.

Kjøperne og fiskerne plikter å gi laget og dets kontrollører adgang til kontroll og alle de oppgaver og opplysninger som finnes nødvendig av hensyn til kontrollen med at de fastsatte bestemmelser overholdes.

I relasjon til innmeldinger/salg/ sluttsedler har Norges Sildesalgslag rutiner der Laget kjører rapporter for å avsløre hvorvidt det er innmeldinger av fangster som er solgt uten at vi har registrert/mottatt sluttsedler (normalt kjøres slike rapporter et par ganger i uken). Dersom vi avdekker slike tilfeller vil dette bli fulgt opp snarest råd av oss.

Likedan vil vi agere i tilfeller der det registreres avvik mellom innmeldt kvantum og sluttsedelført kvantum ut over 10 – 15 % for direktehåvede fangster og 20 – 30 % for låsfangster. I disse tilfellene vil vi be fisker skriftlig om å redegjøre nærmere for avviket. Vi har mottatt skriftlig tilbakemeldinger i alle saker av denne art som er tatt opp med fisker. Ingen saker av denne art er sådan blitt rapport til Fiskeridirektoratet.

I de tilfeller fangster er solgt på auksjon, vil lagets rutiner innen to-tre dager (noe avhengig av selldingsdistanse) være i stand til å avsløre om det mangler sluttseddel og/eller om sluttseddelkvantumet står i forhold til innmeldt kvantum. Oppdagelsesrisikoen vil sådan være stor i denne sammenheng.

Med vennlig hilsen
NORGES SILDALGSLAG


Knut Torgnes


Roald Oer

3. Kontrollrutinar

Salslaga skal etablere kontrollrutinar som er nødvendige for oppfylle kontrollpliktene som følgjer av §§ 1 og 2 og underrette Fiskeridirektoratet om desse.

Finn Fiskeridirektoratet at rutinane ikkje tilfredsstillir kontrollpliktene, kan salslaga verte pålagt å gjennomføre bestemte rutinar.

4. Pålegg frå Fiskeridirektoratet

Salslaga skal følgje dei pålegg Fiskeridirektoratet gir for gjennomføring av dei kontrollplikter som følgjer av §§ 1 og 2.

5. Ikraftsetjing

Denne instruks gjeld frå 1. mai 2010 og til den på eit seinare tidspunkt vert erstatta av ein ny instruks eller vert oppheva.

Frå same tid vert instruks av 20. februar 1991 om salgsorganisasjonenes kontrollplikt oppheva.

Med helsing


Vidak Landmark
avdelingsdirektør


Ingrid Vikanes
rådgjevar

Kopi:

Norges Råfisklag
Norges Sildesalgslag
Sunnmøre og Romsdal fiskesalslag AL
Vest-Norges fiskesalslag
Rogaland fiskesalgslag
Skagerakfisk
Norges Fiskarlag
Norges Kystfiskarlag
Sør-Norges Trålerlag



**DET KONGELEGE
FISKERI- OG KYSTDEPARTEMENT**

732
Kopi Etter
gen. selvr.
sft

Fiskeridirektoratet
Postboks 185 Sentrum
5804 BERGEN

Dykkar ref

Vår ref
200600628- /IV

Dato

26 MARS 2010

Ny instruks om salslaga si kontrollplikt

Fiskeri- og kystdepartementet har i dag utarbeidd ein ny instruks om salslaga si kontrollplikt. Instruksen erstattar den tidlegare instruksen av 20. februar 1991 om salsorganisasjonenes kontrollplikt.

Den nye instruksen er i hovudsak ei vidareføring av den førre med oppdatering av tilvisningar til havressurslova og den nye forskrifta.

Instruksen er etter dette:

1. Samordning av kvotekontrollen

Salslaga skal samordne kontrollen for å fange opp dei tilfella der eit fartøy i løpet av året landar fangst på fleire stader og desse ligg innanfor meir enn eitt salslag sitt ansvarsområde, slik at fangst utover fastsett kvote vert avdekkja og at verdien av denne tilfella det salslaget som har ansvaret for det området der fartøyet er registrert, jf. havressurslova § 54 og forskrift av 12. mars 2010 om inndraging av fangst og bruk av inndregne midlar § 2 første ledd.

2. Rapportering

Salslaga skal rapportere til Fiskeridirektoratet om ilandførte fangstar som er fanga i strid med føresegnar i havressurslova og deltakerloven og som fell utanfor salslaga sin inndragingskompetanse, jf. havressurslova § 54 og forskrift av 12. mars 2010 om inndraging av fangst og bruk av inndregne midlar § 2.

Postadresse
Postboks 8118 Dep
0032 Oslo

Kontoradresse
Grubbegata 1
Org. nr.: 972 417 815

Telefon *
22 24 90 90
Nett.fkd.dep.no

Telefaks
22 24 95 85

Saksbehandler
Ingrid Vikanea, 22246368
postmottak@fkd.dep.no



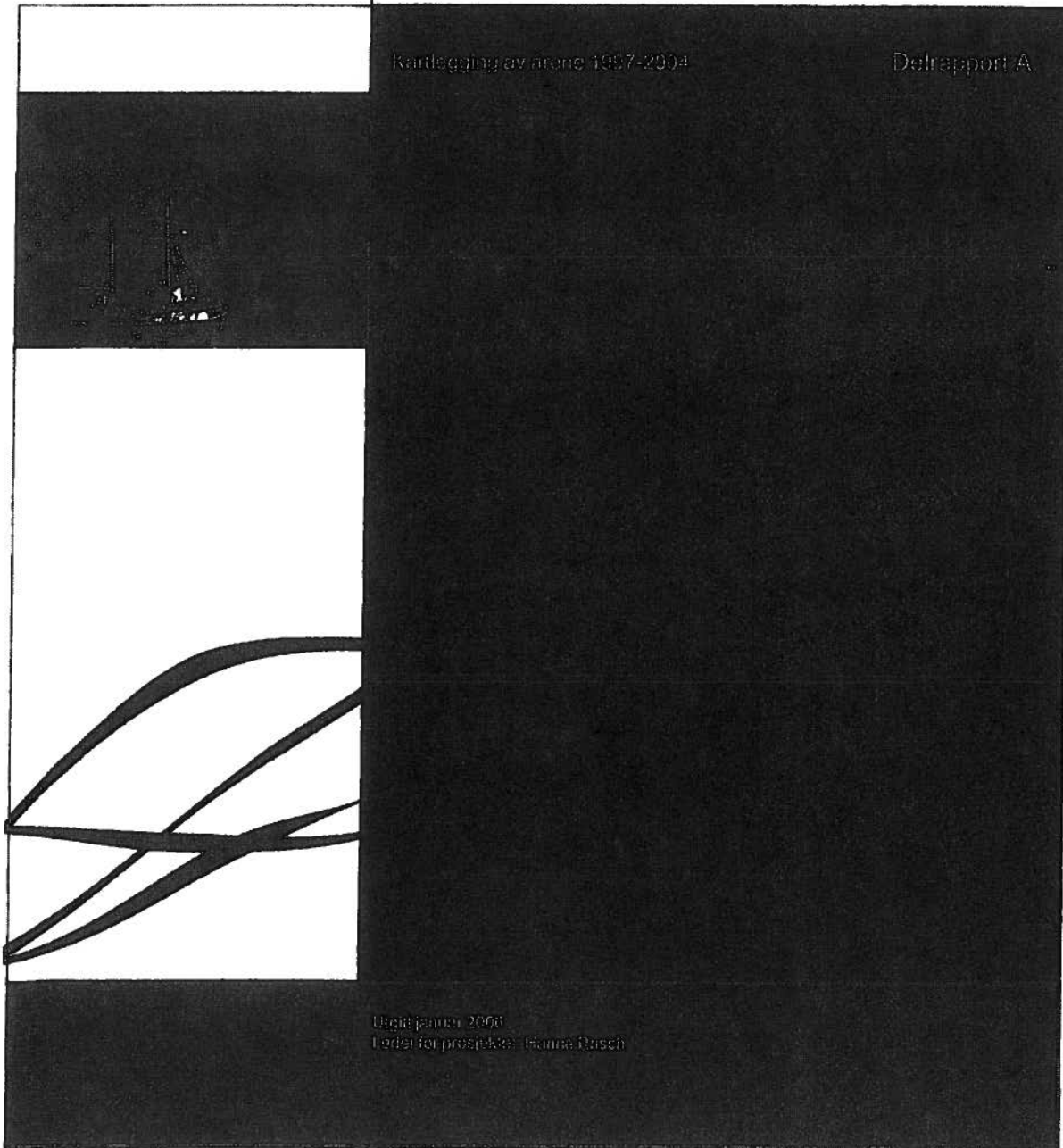
FISKERIDIREKTORATET

Prosjekt salgslag/ Fiskeridirektorat

En kartlegging av salgslagenes og
Fiskeridirektoratets virke på de områder en har
felles ansvar for ressurskontrollen.

Kartlegging av årene 1997-2004

Delrapport A



Utgitt januar 2006
Leder for prosjektet: Hanna Busch

FORORD

Prosjektet startet høsten 2002 og var stipulert til 2-3 år. August 2003 ble prosjektet lagt på is inntil det ble startet opp igjen april 2006. Kartleggingsperioden ble i den forbindelse utvidet fra 5 til 8 år og noen nye problemstillinger kom til.

Del 1, kartleggingsdelen, har til sammen tatt ca 1 år og 8 måneder. Del 2 av prosjektet, Endringsgruppen med representanter fra alle salgslagene og Fiskeridirektoratet sentralt og regionalt er planlagt nedsatt i nær framtid.

Kartleggingsrapporten vedrører flere avdelinger i Fiskeridirektoratet. En har derfor vært avhengig av innspill fra mange i prosjektarbeidet.

All informasjon om salgslagene er verifisert av hvert enkelt salgslag. I tillegg har salgslagene kommet med en rekke gode innspill til konklusjonene om salgslagene

All informasjon om regionkontorene er på samme måte verifisert av det enkelte regionkontor. Visse gjentagelser har vært nødvendige for å kunne beskrive hvert tema fullgodt.

Hvert av salgslagene og regionkontorene i Fiskeridirektoratet har utpekt en deltager som har bidratt med grunnleggende informasjon og innspill til prosjektet:

ETAT/KONTOR	KONTAKT
SALGSLAGENE	
Norges Råfisklag	Kontrollsjef Charles Ingebrigtsen
Sunnmøre-og Romsdal Fiskesalslag	Kontor/øk.sjef Alf Furland
Vest-Norges Fiskesalslag	Direktør Magnar Aasebø
Rogaland Fiskesalslag	Direktør Arild Olsnes
Skagerakfisk	Økonomisjef Kåre Berle
Norges Sildesalslag	Økonomisjef Øyvind Furnes
	Kontrollsjef Odd Gunnar Olaisen
FISKERIDIREKTORATETS REGIONKONTOR	Spesielle kompetansepersoner på ressurskontroll:
Region Finnmark	Seksjonsleder Ingve Tobiassen
Region Troms	Fagkonsulent Bjørn Håvard Rønnevik
Region Nordland	Seksjonsleder Frank Ove Olsen
Region Trøndelag	Seksjonsleder Halvdan Pedersen
Region Møre-og Romsdal	Fagkonsulent Line Rønstad
(Region Sogn og Fjordane,) Nå Region Vest	Seksjonsleder Gunvor Lødøen
(Region Hordaland) (Nå en del av Region Vest)	(Førsteinspektør Terje Otnes)
(Region Rogaland,) Nå Region Sør	Førstekonsulent Jørgen Bjørnseth
(Region Skagerrakkysten)(nå en del av Region Sør)	(Fungerende regiondirektør Ove Knappskog)

INNHALDSFORTEGNELSE

1	PROSJEKTSKISSE	7
2	INNLEDNING MED HISTORIKK OG REGELGJENNOMGANG SAMT SAMMENDRAG AV DE VESENTLIGSTE KONKLUSJONER AV PROSJEKTET	8
2.1	Overordnet mål for prosjektet.....	8
2.2	Avgrensning av prosjektet.....	8
2.3	Bakgrunn for prosjektet	8
2.4	Formål; prosjektbeskrivelse.....	9
2.5	Metode og gjennomført prosess	12
2.5.1	Benyttet metode.....	12
2.5.2	Gjennomføring av prosessen.....	12
2.6	Konklusjoner på metode og vanskeligheter under veis	13
2.7	Regelverket og historisk bakgrunn	14
2.8	Kartleggingen av salgslagene, konklusjoner m.v.	30
2.9	Kartleggingen av Fiskeridirektoratet, konklusjoner m.v.	37
2.10	Sammendrag av de vesentligste konklusjoner av hele kartleggingen.....	39
3	SKJEMATISK OVERSIKT OVER SALGSLAGENE I PERIODEN 1997 – 2004.....	41
3.1	Grunnlaget for skjemaets metode.....	41
3.2	De to spørreskjemaene salgslagene besvarte i 2002 og 2005.....	41
3.3	Ernær som ble gjennomgått ved kartleggingsbesøk hos salgslagene i 2002	46
3.4	Norges Sildesalgslag, Råfisklaget og Sunnmøre og Romsdal Fiskesalgslag	47
3.5	Vest-Norges Fiskesalgslag, Rogaland Fiskesalgslag og Skagerakfisk.....	85
3.6	Generelt om kartleggingen av salgslagene	110
3.7	Frustrasjoner rundt felles tilnæringsmåte for små og store salgslag.....	115
3.8	Revisjon og ordningen med Statens kontrollør	115
3.9	Transitt.....	117
4	SKJEMATISK OVERSIKT OVER DE AKTUELLE KONTROLLTEMA VED REGIONKONTORENE I PERIODEN 1997-2004 SAMT SENTRAL OPPFØLGING AV DISSE	119
4.1	Grunnlaget for skjemaet, metode.....	119
4.2	Omorganiseringer og andre elementer som kan ha påvirket resultatene ved regionkontorene.....	119
4.3	Tema for skjematisk gjennomgang.....	120
4.4	Region Finnmark, region Troms og Region Nordland.....	124
4.5	Region Møre og Romsdal og Region Vest.....	132

4.6	Region Trøndelag, Region Sør	139
4.7	Generelt om kartleggingen av Fiskeridirektoratets regionkontor	145
4.8	Skjematisk oversikt over Direktoratets og Kystvaktens inspeksjoner samt resultatet av gjennomførte inspeksjoner	146
5	SKJEMATISK OVERSIKT OVER SALGSLAGENES KONTROLLER I PERIODEN 1997-2004.....	147
5.1	Grunnlag for skjemaet, metode	147
5.2	Gjennomført ressurskontroll i Norges Sildesalgslag i perioden 1997-2004.....	148
5.3	Gjennomført ressurskontroll i Norges Råfisklag i perioden 1997-2004.....	151
5.4	Gjennomført ressurskontroll i Sunnmøre- og Romsdal Fiskesalgslag i perioden 1997-2004	155
5.5	Gjennomført ressurskontroll i Vest-Norges Fiskesalgslag i perioden 1997-2004.....	157
5.6	Gjennomført ressurskontroll i Rogaland Fiskesalgslag i perioden 1997-2004.....	159
5.7	Gjennomført ressurskontroll i Skagerakfisk i perioden 1997-2004.....	160
5.8	Lagenes holdninger til ressurskontroll	163
5.9	Lagenes kunnskap om ressurskontroll.....	163
5.10	Hvilke muligheter finnes?	163
5.11	Salgslaget som eier av fiskerivirksomhet kontra lagenes ansvar for å utføre ressurskontroll	163
5.12	Kort sammendrag om salgslagenes utførte ressurskontroll	164
6	SEDDELPROBLEMATIKK OG PROBLEMER KNYTTET TIL OVERFØRING AV INFORMASJON	167
6.1	Informasjonsoverføring fra salgslag til Fiskeridirektoratet i dag og forpliktelser knyttet til overføring av data.....	167
6.2	Rutiner for korrekt avspeiling av informasjon fra salgslagenes databaser til Fiskeridirektoratet. utfordringer	167
6.3	Landingsseddelen sett fra direktoratets ståsted.....	169
6.4	Fakta om salgslagene vedrørende sedler, landinger, endring av seddel i ettertid, elektronisk føring og implementering av landingsseddelen	170
6.4.1	Sildelaget og Råfisklaget.....	170
6.4.2	Sunnmøre- og Romsdal Fiskesalgslag og Vest-Norges Fiskesalgslag	173
6.4.3	Rogaland Fiskesalgslag og Skagerakfisk	176
6.4.4	Fiskeridirektoratets syn på lagenes overføring av seddelinformasjon i dag og gjennom kontrollperioden	179
6.5	Særtema	180
6.5.1	Fangståret kontra omsetningsåret	180
6.5.2	Overføring av informasjon om inndragning etc elektronisk.....	180
6.5.3	Viktigheten av at kvoteavregning skjer på grunnlag av landingsseddelen.....	181
7	TEMA OM ADMINISTRATIV INNDRAGNING	182
7.1	Hva er administrativ inndragning og hvilke problemstillinger er reist under kartleggingen	182

2 INNLEDNING MED HISTORIKK OG REGELGJENNOMGANG SAMT SAMMENDRAG AV DE VESENTLIGSTE KONKLUSJONER AV PROSJEKTET

2.1 Overordnet mål for prosjektet

Oppnå en bedre og mer kostnadseffektiv ressurskontroll som samtidig hindre forskjellsbehandling og konkurransevridning.

2.2 Avgrensning av prosjektet

Prosjektet er en gjennomgang av salgslagene og deres utøvelse av offentlig myndighet, særlig deres ansvar for å utføre ressurskontroll jf. lov om saltvannsfiske § 45a.

Videre har prosjektet en gjennomgang av Fiskeridirektoratet på de områder en har felles ansvar med salgslagene.

Prosjektet er begrenset til ressurskontroll knyttet til landing og førstehåndsomsetning av fisk og skalldyr.

Det avgrenses videre mot salgslagenes forretningsmessige virksomhet med mindre denne anses å ha betydning for ressurskontrollen.

En har i løpet av kartleggingsperioden gjennomgått et vesentlig bredere materiale enn ovennevnte avgrensning skulle tilsi. En har ansett dette som nødvendig for å skaffe seg tilstrekkelig kjennskap til og forståelse for lagenes virke.

Kartleggingsrapporten er begrenset til kartlagt materiale som anses å ha betydning for den delen av ressurskontrollen som salgslagene og fiskerimyndighetene har felles ansvar for.

2.3 Bakgrunn for prosjektet

Regelen om salgslagenes kontrollansvar ble tilføyd i lov om saltvannsfiske med lov nr 2 av 1990. Salgslagenes ansvar ble ytterligere forsterket gjennom endring nr. 51 i 2001.

Den nye § 45 a, om salgslagenes kontrollansvar, ble et vendepunkt. Fra dette tidspunktet var det ikke lenger noen tvil om at fiskerimyndighetene og salgslagene forvalter en svært viktig oppgave sammen. Ansvaret for å forvalte de norske marine ressurser, regulert i lov om saltvannsfiske og forskrifter i medhold av denne, på det optimale nivå ved å

- Sikre at alle sedler om landing og omsetning føres korrekt og forsvarlig slik at ressursregnskapet for Norges marine ressurser blir korrekt.

Departementet blir tillagt vedtakskompetansen og vil, som nevnt, kunne delegerer denne til andre, så som til de instanser som kan treffe vedtak i dag.

Saltvannsfiskelovens § 12

Saltvannsfiskeloven § 12 lyder:

”§12. Forbud mot omsetning.

Det er forbudt å motta eller omsette fangst som er tatt i strid med bestemmelser i denne lov eller bestemmelser gitt i medhold av denne lov. Omsetning er likevel tillatt når Fiskeridirektoratet har truffet vedtak etter §11 om at fangsten tilfaller salgsorganisasjonen.

Av kontrollmessige grunner kan Departementet forby import av fangst tatt utenfor norsk fiskerijurisdiksjonsområde i den tid det er forbudt å omsette fangst etter denne paragraf.”

0 Endret ved lov 23 des 1988 nr. 99.

1 Jfr. § 53 og § 54.

2 Fiskeridepartementet.

3 Jfr. lov 17 juni 1966 nr. 19.

Det er forbudt å motta eller omsette fisk som er fanget ulovlig. Omsetning er likevel tillatt når Fiskeridirektoratet har truffet vedtak om at fangsten tilfaller salgsorganisasjonen. Regelen er videreført i § 2-8 i forslaget til Havressurslov.

Regelen er sentral for å sette fokus på at ulovlig fangst ikke kan omsettes lovlig uten videre. I praksis må likevel slik fangst føres på seddel, dvs landes/omsettes, for at fisker/ mottager/ kjøper ikke skal pådra seg straffeansvar etter andre bestemmelser.

Fiskeridirektoratet har de siste 15 år hatt et økende fokus mot mottaksleddet utfra erkjennelsen av at fisker vil være helt avhengig av mottager for å unndra fisk fra registrering. Det nye regelverket rundt landingsstedet tar høyde for denne erkjennelsen. Videre har en via innspill til den nye Havressursloven mv søkt å se på muligheter for ytterligere ansvarliggjøring av mottagere av fisk i gjeldende regelverk.

Saltvannsfiskelovens § 45a

Saltvannsfiskelovens § 45a lyder:

”§ 45a. Salgsorganisasjonenes kontrollansvar m.v.

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, § 5a, § 6 og § 11 i loven her.

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

0 Tilføyd ved lov 19 jan 1990 nr. 2, endret ved lov 15 juni 2001 nr. 51.

1 Jfr. lov 10 feb 1967 § 2 og kap. VII

Lovbestemmelsen ble endret 15. juni 2001 og fikk ved denne endring en ordlyd som fastslår at salgslagene skal utføre kontroll med at saltvannsfiskeoven og forskriftene overholdes. Ansvaret var før lovendringen begrenset til å medvirke til kontroll. Kontrollkompetansen er likevel begrenset til opplysninger som naturlig følger av salgslagenes virksomhet etter råfiskloven.

Saltvannsfiskeovens § 45a slik den nå lyder burde være et tidsskille mht lagenes kvote- og ressurskontroll. Lovendringen signaliserer at salgslagets formål er utvidet fra å være en omsetningsorganisasjon (pris til fisker) til også å være et norsk kontrollorgan når omsetning finner sted.

Rettslig sett har imidlertid lagene hatt dette ansvaret siden 1976, jfr ovenfor. Det forhold at lagene, eid av fiskerne selv, skal ha et større kontrollansvar overfor medlemmene, er begrunnet med at hensynet til forsvarlig ressurskontroll må gå foran mulige innvendinger mot at lagene kontrollerer "sine egne". For nærmere begrunnelse for lovendringen vises til Ot.prp. nr. 92 (2000-2001).

Regelen er videreført i § 12-2 i forslaget til Havressurslov. Noen mindre endringer foreslås.

Lovforarbeidene forutsetter at det innenfor kontrollvirksomheten bør utvikles en klarere rollefordeling mellom Direktoratet og salgslagene, se for eksempel Ot.prp. nr. 92 (2000-2001) pkt 8 Ytterligere tiltak side 45 øverst. Dette prosjektet inviterer til en videre gjennomgang av arbeidsområder på kontrolliden. Gjennomgangen vil også kunne kaste lys over likebehandlingsproblematikken. Flere lag har de senere år bygd opp kontrolliden. Ved en oppfølging av kartleggingen bør en se på behovet for en bedre samordning av utøvende ressurskontroll for å gjøre den bedre og mer kostnadseffektiv samt se på hva som er hensiktsmessig kontroll og rollefordeling.

Fiskeridirektoratet bør ha en rolle med å følge opp Stortingsvedtaket om at lagene har et eget ansvar med å føre kontroll. Oppfølgingen bør dels være generell overfor alle lag, dels individuell, fordi salgslagene i forskjellig grad har økonomi og evne til å utføre kontroll på samme nivå. Lik regel forståelse vil være første utfordring (likhetshensynet). Det ligger også en åpenbar konkurransevridning i å ha ulik regel anvendelse i de ulike regioner. En må også ha øyne for om gjeldende regelverk er mulig å etterleve for alle lag siden lagenes størrelse, økonomi og rolle er ulik.

Om Fiskeridirektoratet skal ha en sterkere tilsynsrolle er et spørsmål for seg. Utfra en lik interesse i å få all fisk på seddel ser en i Fiskeridirektoratet det som hensiktsmessig å samarbeide om å utvikle og gjennomføre en bedre og mer kostnadseffektiv ressurskontroll i stedet for at myndighetene har en streng tilsynsrolle.

Det kan reises spørsmål om lovhjemlene for salgslagenes kontrollansvar i § 45 a er tilstrekkelig. En målsetting om bedret ressurskontroll kunne nås ved at lagene og fiskerimyndighetene løpende følger opp problemstillinger som dukker opp innenfor de hjemler en nå har. Det kan vurderes hvorvidt et er behov for å forbedre instruksene om salgslagenes kontrollansvar innenfor saltvannsfiskeoven.

En beslektet problemstilling er spørsmålet om lagenes kontrollkompetanse når det gjelder minstepriser. Spørsmål om minstepris faller først og fremst innenfor råfisklovens virkeområde, men kan dertil ha ressurskontrollmessige sider. I en konkret sak i Skagerrak i 2005 nektet kontrollobjektet laget innsyn i dokumenter utfra at de var konkurrerende

ressurskontrollsynspunkt kan koblingen eierskap og kontrollansvar være betenkelig. Et annet problem er lagenes eget behov for kontroll av pris.

I en konkret sak i Skagerrak i 2005 nektet kontrollobjektet laget innsyn i dokumenter ut fra at de var konkurrerende virksomhet. Dette er det eneste tilfelle en kjenner der saken er satt på spissen. Dette kan ha sammenheng med at lagene har unnlatt å kontrollere der en har hatt eierskap. For eksempel har Sildelaget gjennom kontrollperioden stort sett ikke gjennomført kontroller ved industrianleggene, hvor de eide majoriteten av aksjene. Laget begrunner valget av konsumfiskanleggene med prioritet. I skjemaet i kapittel tre kan en lese mer om deres begrunnelse for dette valget.

Eksisterende eierskap ser ikke ut til å være noe lagene ønsker, men har for å sikre nødvendig mottak i en regionen. I forarbeidene til råfiskloven går det klart frem at Direktoratet gikk inn for at lagene kunne eie og drive virksomhet ut fra slike hensyn.

En har gjennom kartleggingen ikke kunnet påvise at kontrollen i de lagene en fortsatt har eierskap forringes av eierskapet. I Skagerrakfisk fører eierskapet, markedssituasjonen og lagets kjøpsgaranti av "restfisk" til prosedyrer som skiller seg fra andre salgslag. En har gått inn i situasjonen og de praktiske forhold og sett at det kanskje kan være vanskelig å endre omsetningen i regionen slik at den passer helt med eksisterende regelverk uten at f. eks mottak må legges ned. En har imidlertid ikke inntrykk av at nåværende organisering i Skagerakfisk medfører en dårligere kontroll med at fisk kommer på seddel i lagets distrikt, snarere tvert imot.

Heller ikke i Råfisklaget er en kjent med at det er dårligere kontroll som følge av eierskapet, snarere en bedre styring.

Ovennevnte tendens kan være et utslag av at fiskerne som eier og driver lagene, ikke vil akseptere at lagets eierskap virker konkurransevridene ved at kontrollen utøves ulikt.

5.12 Kort sammendrag om salgslagenes utførte ressurskontroll

Lagenes kontroll med skreven seddel og kvote har i det vesentlige vært god, spesielt i den siste delen av kartleggingsperioden.

Lagene har i for liten grad hatt fokus på mulig svart omsetning.

De fleste salgslag er positive til deltagelse i forskjellige former for ressurskontroll fordi det fremmer like konkurranse vilkår og sikrer næringens fremtid. Dette kommer alle fiskere som følger spillereglene, til gode.

Norges Sildesalgslag har hatt mye midler til disposisjon og har også benyttet betydelige midler til kontroll. Laget har gode rutiner for kontroll av skreven seddel. Laget har hatt mindre fokus på mulig svart omsetning, men ønsker å endre dette. Gjennomførte kontroller på kaikant har i følge laget ikke avdekket vesentlige lovbrudd i løpet av kartleggingsperioden. Dersom en ser på Direktoratets og Kystvaktens kontroller, se pkt 4.8 viser disse andre resultater. [Sildelagets driftsform med innmelding av fangst, hvor nesten all fisk over hver auksjon, og 90% omfattes av elektronisk føring av seddel samt effektive oppgjørsmetoder er i seg selv av stor betydning sett fra et ressurskontrollsynspunkt. Systemet har en preventiv effekt på mulig svart omsetning.]

Norges Råfisklag har gjennom hele kartleggingsperioden hatt en brukbar fokus på ressurskontroll, både når det gjelder kontroll av skreven seddel og kontroll av mulig svart omsetning. Laget har også vært først i mål med en fullstendig elektronisk implementering av landingsseddelen. I negativ retning peker imidlertid at laget frem til 2005 har brukt oppsettende virkning og avbetalingsordninger ved effektivering av inndratte midler. Disse to elementene har gjort at en stor andel av inndratte midler fortsatt er utestående rentefritt. Oppsettende virkning nyttes ikke lenger. Systemet kan ha stimulert til overfiske.

Laget har innmelding og auksjon for bare ca 20 % av landingene. Dette henger sammen med svært mange og dels små fartøy og stort geografisk område.

Når det gjelder kunnskap om ressurskontroll og holdning til denne scoret laget høyt. Det er tydelig at hyppige samarbeidskontroller med Direktoratet har hatt en gunstig effekt. Laget har ved sine kontroller avdekket mange forhold som er blitt fulgt opp i henhold til gjeldende regelverk.

Sunnmøre- og Romsdal Fiskesalgslag har gode metoder for kontroll av skreven seddel, men for liten fokus på mulig svart omsetning. Laget har brukt lang tid på å få tilfredsstillende seddelinformasjon fra flåten som "overtar egen fangst". Lagets driftsform med 100% innmelding av fangst og 2/3 av fangsten over auksjon samt effektive oppgjørsmetoder er i seg selv av stor betydning sett fra et ressurskontrollsynspunkt. Systemet har en preventiv effekt på mulig svart omsetning. Laget har uttrykt betenkeligheter med at laget skal delta på utøvende kontroll på kaikant, men laget ser klart sitt ansvar for og nytten ved at laget deltar med annen mer tilbaketrasket bistand til Direktoratets kontroll eller at laget finner hensiktsmessige kontrollmetoder f. eks via datasystemene, til å gjennomføre egne kontroller. En er av den oppfatning at det er nettopp på disse områdene, som leverandør til Direktoratets risikovurdering og kontroll og som egenkontrollør via de gode datasystemene, at det store potensialet i lagenes ressurskontroll ligger.

Vest-Norges Fiskesalslag har god kontroll med skreven seddel og har også fokus på mulig svart omsetning. Laget sliter imidlertid med små ressurser og en region med en svært stor aktør og mange små. Laget er positive til mer samarbeid.

Rogaland Fiskesalgslag har god kontroll med skreven seddel og har også fokus på mulig svart omsetning. Som det minste salgslaget har de begrensede ressurser til å gjennomføre egne kontroller, men er svært velvillige til å bistå Direktoratet eller samarbeide med andre salgslag. Laget uttrykker at en ikke har fullgod kontroll med at all fangst kommer på seddel i regionen og vil arbeide for å løse dette problemet ved mer samarbeid med Direktoratets personell og andre salgslag.

Skagerakfisk har god kontroll med skreven seddel og brukbar fokus på mulig svart omsetning. Laget gjennomfører med sin kjøpsgaranti og sitt organiserte system for transport av fisk mv tilsvarende ukentlige, små omsetningskontroller for de enkelte mottak. Laget har med dette systemet god kontroll med at fangst kommer på seddel. Laget har imidlertid nesten ingen inndratte midler, men er likevel positive til å øke sin ressurskontroll for å ivareta sitt ansvar samt fremme like konkurransevilkår for næringen. Omsetningssystemet i Skagerakfisk har fremstått som uoversiktlig for myndighetene i det den ikke passer helt inn i gjeldende regelverk.

I Råfisklaget har både ansatte og styre et positivt og godt forhold til ressurskontroll. Samarbeidsklimaet med Fiskeridirektoratet sentralt og regionalt fungerer på den måten det bør ved at man er på "samme lag for å bevare ressursene i havet på det optimale nivå.

Det bør likevel nevnes at ved at laget i så liten grad opererer med landingsmelding og så liten andel av fisken går over auksjon, gir et mye mindre oversiktlig og kontrollerbart system enn den omsetning som skjer via Norges Sildesalgslag og Sunnmøre- og Romsdal Fiskesalgslag.

Laget har besluttet å skolere seg i samt gjennomføre risikovurdering etter Direktoratets system. Allerede i 2004 var en leverandør til direktoratets overordnede risikovurdering, men på et forenklet nivå.

5.4 Gjennomført ressurskontroll i Sunnmøre- og Romsdal Fiskesalgslag i perioden 1997-2004

ÅR	R %	K %	FR %	MSO %	ANTALL KONTR.	HVA SLAGS KONTROLL	RESULTATER
1997	100				0	Inndragningssaker	19 § 7 vedtak
1998	100				0	Inndragningssaker	9 § 7 vedtak
1999	100				0	Inndragningssaker	14 § 7 vedtak
2000	100				0	Inndragningssaker	7 § 7 vedtak
2001	100				0	Inndragningssaker	25 § 7 vedtak
2002	100				0	Inndragningssaker	11 § 7 vedtak
2003	100				0	Inndragningssaker	13 § 7 vedtak
2004	100				0	Inndragningssaker	14 § 7 vedtak

Sunnmøre- og Romsdal Fiskesalgslag har ikke gjennomført operativ ressurskontroll i perioden.

Laget har hatt en klar policy at de ikke ønsker å foreta kontroll på kaikant. Lagets ledelse er imidlertid ikke negativ til det lovpålagte ansvar for ressurskontrollen idet en ser den felles interesse i å få all fisk på seddel. En ønsker imidlertid å bidra på en annen måte, som leverandør av informasjon til Direktoratets kontrollen samt foreta egenkontroller via datanettet etc. Dette er også på dette området Fiskeridirektøren mener lagenes store potensial i ressurskontrollen ligger.

I 1992 opprettet salgslaget en stilling øremerket administrativ kontroll. Etter dette er det ikke foretatt noen ekstraordinære kontrolltiltak. Laget har imidlertid gjennomført edb-basert kvoteavregning, meldingsplikt for alle fangster, 2/3 av omsetningen via auksjon samt et transparent meldingssystem. Selv om laget har hatt liten fokus på kontroll av mulig svart omsetning vil nevnte tiltak ha en god preventiv effekt på svart omsetning.

Faste kontrollrutiner av skreven seddel.

Ved besøk hos laget i 2002 hadde laget en svært god kontroll av skreven seddel. Praksisen med å holde betaling igjen til seddel er fullt utfylt, har medført få sedler med formelle feil. Alle sedlene er fullstendig utfylt og har signatur. Laget har i en periode praktisert å sende