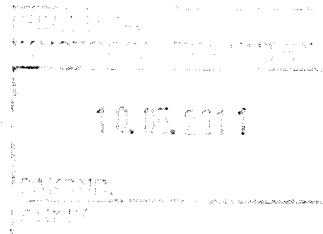




FISKERIDIREKTORATET
Ressursavdelingen



Fiskeri- og kystdepartementet
Boks 8118 Dep

0032 OSLO

Saksbehandler: Kathrine Kannelønning

Telefon: 48075441

Seksjon: Reguleringsseksjonen

Vår referanse: 09/9075

Deres referanse: 201000477

Vår dato: 09.05.2011

Deres dato: 21.01.2011

Att:

Ikke offentlig

HØRINGSSVAR - FORSLAG TIL NY FORSKRIFT OM LOVBRUDDSGEBYR OG TVANGSMULKT I MEDHOLD AV HAVRESSURSLOVEN

Vi viser til Fiskeri- og kystdepartementets høringsnotat av 21. januar 2011 vedrørende ovennevnte.

Vedlagt følger Fiskeridirektoratets merknader til forslaget.

Til § 1 Stadlig virkeområde

Fiskeridirektoratet oppfatter at denne bestemmelsen tilsvarer det stedlige virkeområdet for havressursloven, jf § 4. Vi har ingen merknad til at forskriften gis slikt stedlige virkeområde, men mener det ikke er nødvendig å gjenta lovens ordlyd i forskriften.

Til § 2 Personell virkeområde

Fiskeridirektoratet oppfatter at også det personelle virkeområdet for forskriften er i samsvar med virkeområde for havressursloven, jf lovens §§ 4 og 5.

Fiskeri- og kystdepartementet har imidlertid benyttet benevnelsen "nordmenn". Fiskeridirektoratet mener at denne benevnelsen er uheldig og at det viktig at forskriftens ordlyd ikke åpner for tolkingstvil rundt det personelle virkeområdet. Vi oppfatter at begrepet er brukt for å markere en motsetning til "utlendingar" i forslaget til § 2 andre ledd. Fiskeridirektoratet kan ikke se at "nordmenn" er et definert juridisk begrep i denne sammenheng og at den det kan oppstå tvil om den nærmere forståelsen av hvem dette omfatter, sammenlignet med for eksempel presiseringen av virkeområdet for lov 17. juni 1966 nr 19 om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. i Norges territorialfarvann (fiskeriforbudsloven), jf § 2.

Fiskeridirektoratet foreslår derfor at forskriften gjøres gjeldende for "alle innenfor det stadlege virkeområdet for forskrifta". Fiskeridirektoratet bemerker for øvrig at det ved en inkurie er henvist til lov i stedet for forskrift i forslaget til § 2 første ledd.

Når det gjelder forholdet til utlendinger er Fiskeridirektoratet av den oppfatning at det på sikt bør være lik adgang til å sanksjonere utlendinger som "nordmenn". Vi støtter derfor Fiskeri- og kystdepartementets forslag om å sette i gang et arbeid for harmonisering av regelverket for at dette på sikt skal bli mulig.

Inntil dette er på plass støtter Fiskeridirektoratet forslaget fra departementet om en særregel for utlendinger slik dette er foreslått i § 2 andre ledd.

Når det gjelder foretak som rettssubjekt ved illeggelse av lovbruddsgebyr viser vi til Fiskeri- og kystdepartementets høringsnotat av 11. august 2009. Her foreslås det en klargjøring og presisering av havressurslovens § 59 slik at det fremgår at foretak som rettssubjekt også kan ilegges lovbruddsgebyr. Høringsrunden er avsluttet, men lovendringen er ikke gjennomført. Fiskeridirektoratet legger til grunn forståelsen av virkeområdet for havressursloven § 59 i tråd med Fiskeri- og kystdepartementets fremlegg i høringsnotatet. Lovendringen antas gjennomført før forskriften og lovbruddsgebyr og tvangsmulkt trer i kraft. Vi viser for øvrig til våre merknader til høringen i brev av 22. oktober 2009.

Fiskeridirektoratet foreslår derfor følgende ordlyd i § 2:

"Forskrifta gjelder for alle innanfor det stadlige området for forskrifta.

For utlendingar og utanlandske føretak som landar fangst i Noreg gjeld forskrifta berre ved brot på forskrift 22. januar 2008 nr 57 om opplysningsplikt ved landing og omsetning av fiske og forskrift 22. desember 2004 nr 1878 om utøvelsen av fisket i sjøen."

Når det gjelder de praktiske sidene ved å utvide virkeområdet i forhold til utenlandske fartøy vil Fiskeridirektoratet bemerke at dette innebærer nye utfordringer blant annet i forhold til å sikre inndrivelse av kravet, herunder mulighet til å uttøve tvang gjennom å ta arrest i fartøy. Disse forholdene er på nåværende tidspunkt ikke avklart.

I Kystvaktens utøvelse av kontrollmyndighet hender det at utenlandske fartøy oppbringes for å sikre bevis. Når faktum er uomtvistet kan politi/påtalemyndigheten i noen tilfeller foreta bødelegging på fangstfeltet. Da må rederiet fremlegge en garanti for betaling fra bank, før båten kan frigis. Praksisen med denne form for bødelegging og sikring av inndrivelsen forutsetter prioritert bruk av ressurser hos politiet og Kystvakten. Dette er en praksis som er krevd av hensyn til fiskerne som ellers må tåle kostbare driftsbrudd som følge av oppbringelse. En tilsvarende ordning vil ressursmessig og praktisk være vanskelig for regionene å gjennomføre, fordi det forutsetter døgnberedskap. Vi mener imidlertid at betydningen av problemstillingen knyttet til utlendinger reduseres ved at lovbruddsgebyret foreløpig kun gjelder de som lander fangst i Norge.

Til § 3 Tvangsmulkt

Ansvarssubjektet

Vi viser til vår merknad vedrørende det personlige virkeområdet for forskriften i § 2. For å unngå tolkningstvil finner vi det mest hensiktsmessig at henvisningen til ansvarssubjektet ("den ansvarlige") i § 3 fjernes. Vi mener at ansvarssubjektet for tvangsmulkt er tilstrekkelig avklart i havressursloven § 59 og forslaget til forskriftens § 2.

Fiskeridirektoratet foreslår følgende ordlyd i § 3 første ledd:

"For å sikre at pålegg gitt i eller i medhald av havressurslova blir følgde kan regionkontora i Fiskeridirektoratet påleggje løpande tvangsmulkt."

Ettergivelse av krav

Hjemmel til å ettergi straff tilligger i utgangspunktet Kongen i statsråd gjennom benådning, jf Grunnloven § 20. Vi finner det derfor viktig at det gis i forskriften en eksplisitt hjemmel til ettergivelse av krav som likestilles med straff.

Fiskeridirektoratet oppfatter at det med "særlige forhold" ligger at det skal mye til for å få kravet ettergitt. Det skal allikevel være mulig som følge av for eksempel nye omstendigheter i saken som gjøre kravet urimelig. Nærmere retningslinjer for bruk av denne adgangen bør utarbeides av hensyn til likebehandling.

Kompetanse for å ilegge tvangsmulkt

I høringsnotatet og forslaget til forskrift er det foreslått at regionkontorene til Fiskeridirektoratet skal fatte vedtak om tvangsmulkt, mens Fiskeridirektoratet sentralt er klageinstans.

Fiskeridirektoratet slutter seg i all hovedsak til en slik organisering av vedtakskompetansen.

Vi finner imidlertid at det i særlige tilfeller er mest praktisk at Fiskeridirektoratet sentralt har kompetanse til å ilegge tvangsmulkt i førsteinstans.

Vi sikter her særlig til havressurslovens § 57 "Plikt til å gi opplysninger om drifta av fartøy". I forskift 26. juli 1993 om oppgaveplikt for fiske- og fangstfartøy § 9 er Fiskeridirektoratet gitt kompetanse til å innhente regnskapsoppgaver for fartøyets drift for det enkelte regnskapsår. Regnskapsoppgavene er av stor betydning for gjennomføring av lønnsomhetsundersøkelsen i regi av Fiskeridirektoratet. I 2009 ble det besluttet en halvering av antallet fartøy som pålegges på å levere inn slike regnskapsoppgaver. Dette gjør at undersøkelsen sårbar for manglende innsending av regnskapsopplysninger for de utvalgte fartøy.

Fiskeridirektoratet har derfor behov for å få på plass effektive ordninger som sikrer at de fartøy som er omfatta av pålegget, faktisk sender inn nødvendige opplysninger. Fra vårt ståsted virker tvangsmulkt som en fornuftig reaksjonsform fordi siktemålet jo nettopp er å få fartøyeier til å oppfylle en plikt innenfor på forhånd fastsatte tidsfrister.

Av de 384 fartøyene som inngikk i lønnsomhetsundersøkelsen i 2009 er det 332 fartøyregnskap som inngår i undersøkelsen. Årsakene til frafall kan være flere bl.a. at informasjonen vi har fått inn ikke er tilstrekkelig til at den kan benyttes i undersøkelsen eller at en rett og slett ikke mottar fartøyregnskap fra alle som er tilskrevet. For 2009-undersøkelsen var det 33 fartøy hvor vi ikke fikk noe informasjon i det hele tatt. Innsamling av opplysninger foregår ved at fartøyeier blir tilskrevet i mai/juni og bedt om å sende inn nødvendige opplysninger. Dette blir fulgt opp ved at det sendes to påminnelser til fartøyeier i løpet av sommeren/tidlig høst. I tillegg blir det for enkelte fartøygrupper, hvor utvalget i utgangspunktet er lavt, også purret per telefon.

I forbindelse med lønnsomhetsundersøkelsene for årene 1999-2001 ble fartøyeiere som ikke sendte inn nødvendige opplysninger til lønnsomhetsundersøkelsen anmeldt. Dette skjedde i etterkant av at undersøkelsen var ferdigstilt. En slik prosess med å gå til anmeldelse var svært ressurskrevende både for Fiskeridirektoratet og ikke minst politiet. I tillegg var dette ikke et effektivt virkemiddel i forhold til pågående undersøkelser siden prosessen rundt anmeldelse/straff først kom i ettertid.

Ordningen administreres i sin helhet av Fiskeridirektoratets Statistikkavdeling.

Av hensyn til forvaltningslovens krav til toinstans behandling foreslår Fiskeridirektoratet at det i forskift 26. juli 1993 om oppgaveplikt for fiske- og fangstfartøy tas inn en hjemmel for Fiskeridirektoratet å kunne ilegge tvangsmulkt. Klageinstansen blir da Fiskeri- og kystdepartementet. En egen hjemmel for ileggelse av tvangsmulkt knyttet direkte til handlingsnormen i den aktuelle forskriften anses mest hensiktsmessig i forhold til denne type overtredelser.

Saksbehandling

Tvangsmulkt er et virkemiddel for å fremtvinge oppfyllelse av et pålegg. Det er derfor naturlig at varsel om tvangsmulkt i utgangspunktet ilegges samtidig med at det gis pålegg om retting. Det bør som hovedregel fremgå av pålegget at konsekvensen av manglende retting innen fristen, er illeggelse av løpende tvangsmulkt. Dette er i tråd med forståelsen av havressursloven § 58 andre ledd. En slik fremgangsmåte er også gitt i forskrift 29. mars 2007 om reaksjoner ved overtredelse av akvakulturloven (reaksjonsforskriften) §§ 4, jf 3. Se også tilsvarende i lov 16. februar 2007 nr 9 om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven) §§ 50, jf 49.

Varsel om tvangsmulkt kan imidlertid også ilegges etter at pålegget om retting er gitt og fristen for oppfyllelse er utløpt. Fiskeridirektoratet oppfatter at fristen på 14 dager for innkreving i forslaget til § 8 første ledd første setning kun gjelder frist for innbetaling av tvangsmulkten og ikke frist for varsel om illeggelse av mulkten.

Fiskeridirektoratet foreslår at det utarbeides nærmere prosedyrer for saksbehandlingen av slike saker.

Til § 4 Utmåling av tvangsmulkt

I forslaget til § 4 foreslås det at tvangsmulkten relateres til rettsgebyret (R) gitt i lov om rettsgebyr § 1. Rettsgebyret utgjør i dag 860 kroner. Tilsvarende sats er også benyttet i forskrift om fastsettelse av tvangsmulkt i henhold til skipssikkerhetsloven, se § 50.

For vedtak om overtredelser av akvakulturloven som også fattes av Fiskeridirektoratet er satsen for utmåling av tvangsmulkt knyttet til folketrygdens grunnbeløp (pr 1. mai 2010 kroner 75 644,-), jf reaksjonsforskriften § 5.

Fiskeridirektoratet støtter Fiskeri- og kystdepartementets forslag om å relatere tvangsmulkten i medhold av havressursloven til rettsgebyr. Vi viser blant annet til at det foreslåtte nivået på tvangsmulkt i medhold av havressursloven er vesentlig lavere enn nivået for tvangsmulkt ved overtredelse av akvakulturloven. Vi finner i den sammenheng at folketrygdens grunnbeløp gir en uhensiktsmessig størrelse for utmåling av tvangsmulkt etter havressursloven. I tillegg viser vi til at også rettsgebyret justeres jevnlig.

Fiskeridirektoratet støtter på denne bakgrunn Fiskeri- og kystdepartementets forslag.

Til § 5 Lovbrottsgebyr

Vedtakskompetanse

Fiskeridirektøren anbefaler at kompetansen til å ilegge lovbruddsgebyr i førsteinstans gis til et begrenset antall av Fiskeridirektoratets regionkontor. På denne måten vil man bedre kunne sikre likebehandling og kvalitet i saksbehandlingen, særlig i oppstartsfasen av en ny ordning som denne. Med et begrenset antall vedtakskontor i stedet for ett vil man også redusere sårbarheten i forhold til saksbehandlingstid og ressurser.

Den nærmere beslutningen om hvor mange og hvilke av Fiskeridirektoratets regionkontor som skal inneha vedtakskompetansen bør, når delegasjonen er gjennomført, følge Fiskeridirektørens styringsrett. Fiskeridirektøren har i utgangspunktet lagt til grunn at bare to regioner bør fungere som førsteinstans.

Ansvarssubjekt

Fiskeridirektoratet viser til vår merknad til § 2 vedrørende personelt virkeområde, herunder også foretak i tillegg til enkeltpersoner. Hvilke enkeltpersoner som kan ilegges lovbruddsgebyr fremgår av rettpraksis fra tilsvarende saker.

I forslaget til § 5 fremgår imidlertid at lovbruddsgebyret skal kunne ilegges foretak "eller" den som med vilje eller uaktsomt bryter bestemmelsene gitt i eller i medhold av havressursloven.

Praksis ved anmeldelse av enkelte straffbare forhold har vært at man anmelder både den som er direkte ansvarlig for lovbruddet (for eksempel skipper) og foretaket (rederiet) som vedkommende representerer.

Fiskeridirektoratet viser til at lovbruddsgebyret skal være en videreføring av rettspraksis i tilsvarende saker. Vi finner det derfor viktig at forskriftens ordlyd endres slik at det fortsatt er mulig å forfølge flere rettssubjekt med lovbruddsgebyr på tilsvarende måte som i straffesakene.

Fiskeridirektoratet foreslår følgende ordlyd i § 5:

"Regionkontora til Fiskeridirektoratet kan pålegge lovbruddsgebyr til foretak og den som med vilje eller aktaust bryt føresegner gitt i eller i medhald av havressurslova".

Til § 6 Utmåling av lovbruddsgebyr

I forslaget til forskrift er det gitt en maksimal størrelse på lovbruddsgebyret satt til 100 000 kr. Beløpet er basert på et utvalg av dommer fra lagmannsretten og tingretten fra havressurslovens område.

Denne beløpsgrensen kommer i tillegg til et eventuelt vedtak om administrativ inndragning med hjemmel i havressursloven § 54, høringsnotatet punkt 7.1. I dette ligger at fangstverdien inndratt i kraft av vedtaket om administrativ inndragning ikke skal tas med i begrensningen på 100 000 kr. Vedtakelse av administrativ inndragning bør imidlertid tas hensyn til ved utmålingen av lovbruddsgebyr for samme saksforhold.

Lovbruddsgebyret skal ilegges som følge av at det er utvist skyld i form av forsett eller uaktsomhet. For foretak viser vi til forslaget til presisering i havressursloven § 59, se Fiskeri- og kystdepartementets høringsbrev av 11. august 2009.

Dersom det foreligger grunnlag for å ilegge lovbruddsgebyr for både skipper og rederi i samme sak (til nå gitt som bot og straffeprosessuell inndragning), legger Fiskeridirektoratet til grunn at beløpsgrensen gjelder for hvert av rettssubjektene og at de ulike gebyrene som ilegges skipper og rederi ikke skal slås sammen for vurdering av beløpsgrensen.

Fiskeridirektoratet har for øvrig ingen merknader til forslaget.

Til § 7 Sakshandsaming

Fiskeridirektoratet viser til at vedtakskompetansen for illeggelse av lovbruddsgebyr allerede fremgår av forslaget til §§ 3 og 5. Vi har for øvrig ingen merknader til forslaget til § 7.

Til § 8 Innkrevjing, renter m.m.

Betalingsfrist

Når det gjelder forslag til betalingsfrist i første ledd viser vi til vår merknad til § 3 (saksbehandling). For øvrig har vi ingen merknad til forslaget til § 8 første og andre ledd.

Utsatt iverksettelse av vedtak

Forvaltningsloven § 42 angir hvem som har vedtakskompetansen og vilkår for å gi et vedtak utsettende virkning. Utgangspunktet er at forvaltningsloven skal gjelde på alle forvaltningsområder, med mindre det er særlige og sterke hensyn som taler for å gjøre unntak. Myndighetene kan i alminnelighet ikke lempe på eller lage regler ved forskrifter som ikke er forenlige med forvaltningsloven – bare supplere eller skjerpe kravene.

Fiskeridirektoratet mener at forslaget til § 8 tredje ledd kan oppfattes å ikke være forenelig med forvaltningsloven på dette området og foreslår at tredje ledd erstattes med en henvisning til forvaltningsloven § 42 eller at forslaget til § 8 tredje ledd tas ut.

Fiskeridirektoratet foreslår følgende ordlyd i § 8 tredje ledd:

"For utsetjing av iverksettelse av vedtaket gjelder forvaltningslova § 42."

Fiskeridirektoratet foreslår at det ved instruks eller til veiledning stiller opp nærmere retningslinjer for bruk av utsatt iverksettelse av vedtak om tvangsmulkt og lovbruddsgebyr.

Til § 9 Ikrafttreding

Fiskeridirektoratet viser til at innføringen av tvangsmulkt og lovbruddsgebyr som forvaltningssanksjoner i fiskerinæringen stiller nye og høye krav til Fiskeridirektoratet som ansvarlig myndighet. Det anmodes derfor om at forskriften ikke trer i kraft før Fiskeridirektoratet er klar til å møte disse nye kravene både til kunnskap og rutiner.

Fiskeridirektoratet har for øvrig ingen merknader til forslaget til ny forskrift om lovbruddsgebyr og tvangsmulkt i medhold av havressursloven.

Med hilsen



Aksel Eikemo

Direktør



Trond Ottemo

Fung. seksjonssjef

Kopi til:

Aksel Eikemo

Einar Ellingsen

Jens Christian Holm

Liv Holmefjord

Stein-Åge Johnsen

Truls Konow

Region Finnmark

Region Møre og Romsdal

Region Nordland

Region Sør

Region Troms

Region Trøndelag

Region Vest

Per Sandberg

Anne Kjos Veim

Postboks 185 Sentrum 5804 BERGEN

Postboks 185 Sentrum 5804 BERGEN

Postboks 185 Sentrum 5804 BERGEN

Postboks 185 Sentrum 5804 BERGEN

Postboks 185 Sentrum 5804 BERGEN

Postboks 185 Sentrum 5804 BERGEN

Postboks 185 Sentrum 5804 BERGEN