

Fiskeri- og kystdepartementet
Postboks 8118 Dep
0032 OSLO

Bergen, 3. desember 2012
Vår ref.:
Ansvarlig advokat: Halfdan Mellbye

HØRINGSUTTALELSE – ENDRINGER I AKVAKULTURLOVEN

1. Innledning

Vi viser til Kyst- og Fiskeridepartementets brev av 19. september 2012 og til høringsnotatet om endringer i akvakulturloven av samme dato. Vi kommer med dette med våre kommentarer til lovforslaget. Kommentarene er utarbeidet av advokat Halfdan Mellbye.

Vi vil knytte våre kommentarer til noen av de bestemmelsene som er foreslått endret.

2. Felles økonomisk ansvar for opprydding av miljøskader

Vi merker oss at det i et forslag til ny § 13a i loven introduseres et kollektivt felles økonomisk ansvar for oppdrettsnæringen når det tiltak for å fjerne organismer som har spredd seg fra oppdrettsanlegg ved rømming eller på annen uønsket måte. Lovforslaget fastslår dette som prinsipp og skisserer samtidig en ordning med en felles økonomisk "pool" for næringen som skal dekke kostnadene ved slike tiltak etter rømming. Forslaget til ny lovbestemmelse setter noen rammer for denne poolen, men det er samtidig klart at det må lages en egen forskrift før denne ordningen eventuelt kan tre i kraft. Det er vanskelig å være uenig i en slik felles ansvarsordning på et prinsipielt grunnlag, men det er et viktig poeng at det allerede eksisterer etablerte systemer for å følge opp rømmingssituasjonene og denne poolen bør eventuelt samordnes godt med de eksisterende tiltak slik at det ikke bygges opp et kostnadskrevenende byråkrati for å håndtere denne ordningen.

3. Endringer i reglene om reaksjoner og sanksjoner

3.1 Innledning

Høringsnotatet legger opp til en grundig drøftelse av grunnlaget for sanksjonsreglene i akvakulturloven. Det er et omfattende arbeid som her er gjort og en lang rekke grunnleggende spørsmål kommenteres i notatet.

Etter vår oppfatning er det imidlertid en gjennomgående svakhet ved denne drøftelsen at det i for stor grad fremstår som en ensidig argumentasjon for å støtte statsmyndighetenes adgang til å reagere strengt på regelbrudd i oppdrettsnæringen.

Bruken av sanksjoner i forhold til fiskeoppdrettsnæringen reiser en rekke praktiske og rettspolitiske problemer som det ikke er gitt særlig plass til i høringsnotatet. Departementet synes således ikke å være opptatt av å gi best mulige regler for å bidra til å utvikle akvakulturnæringen så godt som mulig som næring.

En årsak til at det har blitt slik kan være den metoden som departementet har valgt i den gjennomgang av sanksjonssystemet som ligger til grunn for lovendringsforslaget. Et viktig forarbeid til lovendringen er arbeidet til arbeidsgruppen som ble satt ned av Fiskeridepartementet i november 2011 for å vurdere sanksjonsreglene. Dette utvalget har kun foretatt en teoretisk vurdering av regelverket. Det mangler en grundig gjennomgang av de sanksjonssakene som faktisk er behandlet. Vi er overbevist om at en slik gjennomgang ville gitt verdifull kunnskap til en vurdering av regelverket og vi oppfatter at hele høringsnotatet som en følge av denne mangelen på praktisk analyse har fått et alt for teoretisk innhold.

Vi vil på denne bakgrunn påpeke en del sentrale problemstillinger vi mener har fått for liten plass i denne høringsuttalelsen. Våre synspunkter bygger blant annet på flere års erfaring som advokater for ulike aktører i oppdrettsnæringen.

3.2 Om behovet for å reagere med sanksjoner

Departementets grunnleggende innstilling til temaet viser seg allerede i det innledende kapittel 4.1 som har overskriften "Hvorfor bør vi reagere med reaksjoner og sanksjoner?". Hele avsnittet er en ensidig argumentasjon for strenge reaksjoner, og departementet argumenterer mot aktører i oppdrettsnæringens oppfatning om at aktsomhetskravene er for strenge og at reaksjonene er urimelig kraftige.

Vi oppfatter at man i dette kapittelet (og i senere avsnitt om samme tema) burde vært langt mer opptatt av å balansere de ulike hensyn ved sanksjonsbruken for å gi et grunnlag for å finne et riktig sanksjonsnivå.

Vi merker oss for eksempel at departementet på s. 29 understreker at:

"En effektiv håndhevelse kan også bidra til å styrke akvakulturnæringens omdømme ved at den underbygger at næringen er underlagt et seriøst regelverk og tilsyn, og at lovovertredere blir tatt."

Denne betraktningen kan være riktig dersom reaksjonene ligger på et rimelig nivå. Dersom reaksjonene er for strenge vil imidlertid håndhevelsen gi et fortegnert inntrykk av at næringen består av mange lovbrøtere som utøver grov miljøkriminalitet og må straffes deretter. Overreaksjoner fra myndighetenes side vil på den måten svekke næringens omdømme.

Dette er altså et moment som tilsier riktige reaksjoner og som gjør det viktig å undersøke om de aktørene i oppdrettsnæringen som kritiserer for streng reaksjonspraksis har rett. Det er ikke et moment som – slik departementet skriver – tilsier at kritikken av for streng reaksjonspraksis er feil.

Vi oppfatter at denne argumentasjonsmåten fra departementets side er gjennomført i hele høringsnotatet og det gjør at notatet er lite egnet som grunnlag for en lovbehandling der Stortinget skal inviteres til å komme med sitt syn på hva som er en rimelig reaksjonspraksis overfor regelbrudd i akvakulturnæringen.

3.3 Straff ilagt av domstolene eller gebyr ilagt av forvaltningen

Dette valget drøftes i kap. 4.3 i høringsnotatet.

Vi merker oss her først at departementet på s. 36 siterer følgende avsnitt fra forarbeidene til straffeloven (Ot.prp. 90 (2003-2004) s. 88):

”Skadefølgeprinsippet bør være utgangspunkt og grunnvilkår for kriminalisering: Atferd bør bare gjøres straffbar dersom den fører til skade eller fare for skade på interesser som bør vernes av samfunnet. I tillegg må to andre kriterier vurderes for at loven skal sette straff for en bestemt atferd: (1) Straff bør bare brukes dersom andre reaksjoner og sanksjoner ikke finnes eller åpenbart ikke vil være tilstrekkelige. (2) Straff bør bare brukes dersom nyttevirkningene er klart større enn skadevirkningene.”

Dette er et prinsipielt utgangspunkt som vi er helt enige i, men vi oppfatter ikke at departementet har drøftet alle implikasjoner dette har for sanksjonsbruken i akvakulturnæringen, særlig ikke det avsluttende punktet i sitatet.

Når dette sitatet trekkes frem på s. 36 er det som et utgangspunkt for drøftelsen av valget mellom regler som gir straff ilagt av domstolene og regler om administrative sanksjoner, men det har også stor betydning for spørsmålet om man i det hele tatt bør sanksjonere.

Departementet understreker behovet for forvaltningsilagte overtredelsesgebyr og på s. 37-38 i høringsnotatet understrekes det at sakene i oppdrettsnæringen ofte er kompliserte og krever særlig fagkompetanse og at forvaltningen har en fordel ved etterforskningen av sakene i forhold til politiet. På s. 37 understrekes blant annet:

”Forvaltningen har fordelene av den stadige kunnskap det bærer med seg å være godkjennings-, kontroll- og tilsynsmyndighet, selv om denne myndigheten etter akvakulturloven er delt mellom fylkeskommunene (tildeling av visse typer tillatelser) og Fiskeridirektoratet (tildelingsmyndighet, klageorgan for vedtak fra fylkeskommunen, tilsyn og kontroll).”

Vi er helt enige i at gode fagkunnskaper og kompetent etterforskning er en stor fordel for den myndighet som forvalter sanksjonsapparatet overfor akvakulturnæringen. Vi stiller samtidig spørsmål ved om fiskerimyndighetene i praksis legger tilstrekkelig vekt på dette.

Sanksjonssakene etterforskes i dag ved det enkelte regionkontor i Fiskeridirektoratet, mens avgjørelseskompetansen er sentralisert til Fiskeridirektoratet region Sør og Nord. Dette gjør at det ikke er den forvaltningsenhet som undersøker saken som også avgjør spørsmålet om ileggelse av sanksjoner. Vi stiller spørsmål ved om det er en ordning som i tilstrekkelig grad drar veksler på sakskompetansen. I enkelte saker vi har sett gir ikke vedtakets innhold trygghet for at det regionkontor som har avgjort saken og skrevet vedtaket har brukt tilstrekkelig med tid og ressurser på å sette seg inn i sakens faktum. Vi er derfor i tvil om Fiskeridirektoratets praksis i sanksjonssaker i dag legger så stor vekt på prioritering av forståelse av de faktiske forhold som departementet gir uttrykk for at man bør gjøre på s. 37 – 38 i høringsnotatet. Vi mener dette til tross for at departementet på s. 38 i høringsnotatet understreker at ileggelsen av overtredelsesgebyr er sentralisert til to regionkontor nettopp for å sikre en forsvarlig saksbehandling.

Vi merker oss videre at Fiskeri- og kystdepartementet mener at gebyr ilagt av forvaltningen bør brukes i de fleste tilfeller overfor oppdrettsnæringen og at straff kun bør benyttes i de alvorlige tilfeller og særlig der det er aktuelt å reagere overfor personer.

Vår generelle kommentar til dette er at vi stiller spørsmål ved om departementet tar tilstrekkelig hensyn til det omfattende arbeidet som er nødvendig for å sikre en forsvarlig behandling av sanksjonssaker, ikke minst for å sikre en betryggende rettssikkerhet for de selskapene som er under etterforskning for alvorlige regelbrudd. Her kreves forsvarlig saksbehandling av både faktiske forhold og kompliserte bevisspørsmål. Etter vår oppfatning er spørsmålet om utforming av praktiske rettssikkerhetsgarantier i saksbehandlingen gitt alt for liten plass i dette lovgivningsarbeidet.

Et særlig poeng departementet ikke synes å være tilstrekkelig bevisst på den belastning det er for enkeltpersoner som har gjort utslagsgivende feil når virksomheten blir ilagt et overtredelsesgebyr. På s. 40 – 41 kommenterer høringsnotatet spørsmålet om sanksjoner skal rettes mot ansatte, og det fremheves her mange argumenter som tilsier at ansatte kun bør møtes med sanksjoner i særlig alvorlige tilfeller. Det departementet imidlertid ikke kommenterer er den belastning det er for en enkelt ansatt som har gjort en feil å være årsak til at bedriften han arbeider i (som arbeids- eller oppdragstaker) blir ilagt et meget høyt overtredelsesgebyr. Vi mener denne belastningen også bør tas hensyn til, blant annet ved vurderingen av hvor høye overtredelsesgebyrer som bør ilegges.

3.4 Hvilke saker bør behandles som straffesaker?

Dette er særlig tema i kapittel 4.4 i høringsnotatet. Departementet legger opp til at de mest alvorlige sakene skal behandles som straffesaker og vi er enige i det. Som vi kommer tilbake til senere mener vi det bør markeres ved overtredelsesgebyrets øvre grense.

Vi mener i tillegg at det bør vurderes om også saker som reiser kompliserte bevismessige spørsmål bør behandles av domstolene som straffesaker og ikke som gebyrsaker hos fiskerimyndighetene. Domstolsbehandlingen gir en mer betryggende håndtering av vanskelige bevisspørsmål både ved at dommerne er helt uavhengige av påtalemyndigheten og ved at den kontradiktoriske og muntlige behandlingen for domstolene er best egnet til å belyse kompliserte bevisspørsmål.

3.5 Overtredelsesgebyr

Reglene for overtredelsesgebyr er gjennomgått i kapittel 4.5 i høringsnotatet.

Innledningsvis gis det her en oversikt over saker der det er gjort vedtak om overtredelsesgebyr og det opplyses blant annet at det er truffet vedtak om overtredelsesgebyr i 42 tilfeller i perioden 2007 – 2011. Vi mener som vi tidligere har vært inne på at det er en stor svakhet ved dette høringsnotatet at det ikke inneholder en nærmere vurdering av disse 42 sakene. De burde vært gjennomgått med kritiske øyne i forbindelse med denne vurderingen av systemet med overtredelsesgebyr for å gi en praktisk innfallsvinkel til spørsmålet om det er behov for endringer i regelverk og praksis.

Departementet tar opp spørsmålet om rettssikkerhet på flere måter i notatet. Det vises til at rettssikkerhetshensyn er sikret gjennom klagerett og adgang til domstolsprøving for den som ilegges gebyr. Dette er den formelle siden ved rettssikkerhet. Vi vil også peke på at spørsmålet om rettssikkerhet har en materiell side. Best mulig materiell rettssikkerhet oppnås ved en grundig saksbehandling i forvaltningen som garanterer at faktum er tilstrekkelig godt undersøkt og at forvaltningen bygger sitt vedtak på en riktig forståelse av virkeligheten. Etter vår oppfatning må det dessverre stilles spørsmålsteget ved om myndighetene i alle saker undersøker de faktiske forhold så grundig som det må kreves før man treffer så inngripende vedtak som illeggelse av overtredelsesgebyr. Vi bygger denne oppfatningen på gjennomgang av vedtak vi er kjent med, og vi mener at Fiskeridepartementet i sin gjennomgang av rettssikkerhetsspørsmålene burde lagt mer vekt på betydningen av at forvaltningen legger tilstrekkelig tid og kvalitativt arbeid i saker som ender med illeggelse av overtredelsesgebyr.

Vi merker oss videre at departementet i kapittel 4.5.4 er opptatt av å trekke opp et klarere skille mellom overtredelsesgebyr og inndraging. Det er en klargjøring vi oppfatter som positiv. Vi er samtidig ikke enig i at den fortjeneste som oppnås ved en lovovertrødelse er av liten relevans for overtredelsesgebyret. Etter vår oppfatning vil et betydelig overtredelsesgebyr kun ha sin berettigelse i situasjoner der lovovertrødelsen har mulighet til å oppnå stor fortjeneste ved lovbruddet. Det er bare i slike situasjoner at det er sannsynlig at enkelte oppdrettere vil kalkulere med risikoen for overtredelsesgebyr i en rasjonell vurdering av om loven skal brytes. Det er således mulig at en slik kalkulasjon kan ligge til grunn for enkelte tilfeller av overtredelse av maksimal biomasse, men slike overtredelser kan også ha andre årsaker.

Departementet mener altså at også lovbrudd uten økonomisk vinning, som for eksempel rømming, bør sanksjoneres strengt. Vi viser blant annet til det som skrives i siste avsnitt på s. 61. Begrunnelsen er at rømming er skadelig (deft. viser til pkt. 2.5.3.5 i arbeidsgruppens rapport – et avsnitt i rapporten som beskriver skadevirkningen ved rømming fra oppdrettsanlegg). Problemet er imidlertid at departementet **ikke** vurderer om strenge økonomiske sanksjoner etter rømming kan forventes å ha noen preventiv effekt – det legges til grunn uten noen drøftelse. Vi tror ikke det er riktig at størrelsen på den økonomiske reaksjonen i rømmingssaker i seg selv vil ha noen som helst effekt for oppdretternes handlinger for å hindre rømming. Det viktige for oppdretteren er at rømming er uønsket fordi det gir et økonomisk tap gjennom fisken som rømmer og i tillegg en risiko for omdømmetap.

I pkt. 4.5.6 gjennomgås momenter i vurderingen av om det skal ilegges overtredelsesgebyr og overtredelsesgebyrets størrelse.

Vi er generelt positive til at det settes opp momenter til utmålingen i lovbestemmelsen, men vi er mer opptatt av at nivået på gebyrene må være rimelige. Nederst på s. 66 nevnes det at det er viktig at Stortinget tar stilling til vesentlige sider ved utmålingsbestemmelsen. Etter vår oppfatning er det aller viktigste at Stortinget tar stilling til hva de mener er et rimelig reaksjonsnivå ved viktige typetilfeller. Vår oppfatning er her at reaksjonsnivået i dag er alt for høyt. Vi mener et riktig reaksjonsnivå i en typisk lakserømmingssak der laksen har rømt på grunn av menneskelig svikt hos ansatte i oppdrettsselskapet er ca. kr. 100.000,-.

Det er tre grunner til at det bør være grenser for hvor hardt man straffer slike regelbrudd

For det første har streng økonomisk straff for slike regelbrudd liten preventiv effekt – om noen. Oppdretterne har uansett en sterk motivasjon for å unngå rømming som påfører oppdretterne store tap. I tillegg frykter oppdretterne å bli stemplet som lovbrøyttere eller useriøse aktører gjennom en offentlig reaksjon. I disse to forholdene ligger tilstrekkelig motivasjon til å prøve å unngå rømming. At man i tillegg illegges en kraftig økonomisk reaksjon har neppe noen preventiv tilleggseffekt, og det er som nevnt heller ikke søkt underbygget av departementet i høringsnotatet.

For det andre har kraftige økonomiske reaksjoner en betydelig negativ effekt for den eller de ansatte som har opptrådt uaktsomt. Det er menneskelig å feile og ingen kan kreve at arbeidstakere er ufeilbarlige. Det er imidlertid ingen liten belastning i et arbeidsmiljø å være syndebukk for en kraftig økonomisk reaksjon som ens arbeidsgiver har fått.

For det tredje vil den økonomiske sanksjonen ofte ha uønskede skadevirkninger for den oppdrettsbedriften som rammes. Bedriftens økonomi vil svekkes og konsekvensene av dette vil variere sterkt avhengig av bedriftens økonomi på det tidspunkt boten skal betales. Rammer boten på et uheldig tidspunkt kan konsekvensene bli tap av arbeidsplasser eller på ulike måter tap for leverandører og andre utenforstående som selvsagt ikke har noe med lovbruddet å gjøre. Jo høyere reaksjonsnivå man har jo større er risikoen for at lovbruddet får slike uønskede konsekvenser.

Innenfor en riktig ramme for overtredelsesgebyrene er det som nevnt etter vår oppfatning positivt at det gis regler om utmåling av gebyr. Vi er imidlertid bekymret for at utmålingskriteriene vil fungere som en "skrustikke" som vil bidra til at gebyrnivået gradvis vil øke. Forvaltningen vil sammenlikne med tidligere saker og den rikholdige "menyen" av argumenter for gebyrstørrelsen kan komme til å fungere slik at forvaltningen ved nye saker alltid kan finne et argument for å sette gebyret noe høyere enn tidligere praksis. Dette gjelder særlig i og med at departementet ikke nevner de uheldige sidene ved et for høyt gebyrnivå.

Vi vil kommentere noen av de kriteriene som listes opp i lovforslaget. Forslaget lister opp i alt ni kriterier som både skal ha betydning både ved avgjørelse av spørsmålet om overtredelsesgebyr skal gis og ved utmåling av gebyr.

Som kriterium a skal det legges vekt på overtredelsesgebyrets preventive virkning. Dette er et kriterium som etter sin ordlyd fremstår som uklart, men ut fra høringsnotatet synes det som om man med dette har ment at det skal tas hensyn til om lovbruddet burde kunne forebygges. Det er da uklart hvilken selvstendige betydning dette momentet vil ha ved siden av de andre momentene som er foreslått i utkast til § 30. De eksemplene på anvendelse som departementet nevner på side 67 i høringsnotatet er tilfeller som dekkes av andre kriterier.

Kriterium c fastslår at det skal legges vekt på om det kunne vært gjennomført tiltak for å forebygge overtredelsen. Dette momentet vil svært ofte tilsi at gebyr skal utmåles i og med at det sjelden er slik at man i etterpåklokskapens lys ikke kan se tiltak som ville ha forebygget skaden. Det er rimelig at dette er et moment som spiller inn ved utmåling men det er samtidig viktig at spørsmålet om det burde vært iverksatt forebyggende tiltak vurderes ut fra situasjonen slik den fremstod før feilen skjedde og ikke etterpå.

Det er samtidig er stort spørsmål om det er riktig at en trussel om gebyr ved mangler ved forebyggende tiltak vil ha den effekt at bedriftene generelt blir bedre til å drive forebyggelse. Både oppdrettsnæringen selv, organisasjonene i næringen og myndighetene driver et løpende arbeid for å sikre at kvalitetssikring på alle nivåer i næringen er så god som mulig, og det er også gjennomført ulike kontrolltiltak i forhold til kvalitetssikringsarbeidet i seg selv. Det er et stort spørsmål om en straffetrussel vil ha noen funksjon i tillegg for å skjerpe oppdretternes forebyggingsinnsats.

Etter forslaget til § 30 andre ledd bokstav e skal det legges vekt på om foretaket fikk eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen. Etter vår oppfatning er det et viktig poeng, som bør ha stor betydning for det generelle reaksjonsnivået overfor akvakulturnæringen, at de overtredelsene som her er mulige sjelden er av en slik karakter at oppdrettsfirmaet oppnår noen fordel ved det. Unntaket er overtredelser av MTB, men som departementet også påpeker på s. 70 vil man her kunne reagere effektivt overfor fordelen ved inndragelse.

Når det gjelder rømming og andre brudd på miljøregelverket vil den typiske situasjonen være at også oppdretteren vil tape på regelbruddene. Det er selvsagt særlig tydelig ved rømming, men de fleste andre brudd på miljøregler vil som regel være en konsekvens av at oppdretteren driver for uprofesjonelt og har for lav kompetanse. For oppdrett, der virksomhetens økonomiske suksess er avhengig av gode miljøforhold, er slike regelbrudd også oftest ulønnsomme. Vi mener således at det er feil når departementet på s. 70 hevder at miljømessig uforsvarlig drift ofte *"vil være mindre kostnadskrevene enn forvarlig drift"*.

Vi understreker dette også fordi flere av de dommene departementet nevner på s. 70 er dommer der lovbyrteren åpenbart kunne oppnå en betydelig økonomisk fordel ved å bryte regelverket. Etter vår oppfatning burde departementet legge langt større vekt på at det å oppnå økonomiske fordeler ved brudd på miljøregelverket, ut over overtredelser av reglene om MTB, er svært uvanlig, og det er derfor heller ikke noe stort generelt problem at oppdrettere bryter miljøregelverket for å tjene penger.

Etter vår oppfatning er dette et generelt moment som tilsier at reaksjonsnivået bør legges mye lavere enn det departementet nå legger opp til.

Vi har ikke ytterligere kommentarer til listen med momenter, men vi vil påpeke at departementet på s. 74 har lagt inn en sammenlikning mellom akvakulturvirkosomhet og annen virksomhet som etter vår oppfatning er lite treffende og bidrar til det feilaktige generelle bildet som departementet tegner av at man må reagere sterkt på miljøregelbrudd i akvakulturnæringen. Departementet iser her til Rt 2004 s. 1645 der det i en dom avfallshåndtering blant annet skrives:

"Et ønske om å tjene mest mulig og om å bevare arbeidsplasser kan friste mindre ansvarlige aktører til å nedprioritere miljøtiltak."

Departementet skriver så helt generelt at denne betraktningen *"kan overføres til akvakulturvirkosomhet"*.

Akvakulturnæringen er imidlertid fundamentalt annerledes enn avfallsnæringen når det gjelder muligheten for å spare penger ved å bryte reglene. I avfallsnæringen vil mange miljøregler være rene utgiftsposter som kun gir økonomiske byrder og ingen økonomiske

fordeler for bedriftene. I akvakulturnæringen vil imidlertid de fleste miljøkravene være slik at også oppdretteren har fordeler av å følge reglene.

Vår hovedoppfatning er derfor som nevnt at det gebyrnivået som departementet legger opp til i dette høringsnotatet er alt for høyt, og vi mener at departementet har gitt en svært ensidig argumentasjon for dette høye reaksjonsnivået. Etter vår oppfatning er et riktig reaksjonsnivå ligger på et helt annet nivå enn det som er praksis i dag, og som vi oppfatter at departementet legger til rette for å øke gjennom argumentasjonen i høringsnotatet (selv om dette ikke skrives uttrykkelig). For et typisk rømmingstilfelle, der rømmingen i hovedsak skyldes menneskelige feil, mener vi at den preventive effekt både oppnås gjennom det tap oppdretteren påføres gjennom rømmingen og den skade på selskapets anseelse som påføres gjennom at det ilegges et overtredelsesgebyr. Det er derfor ikke behov for å reagere strengt, og man bør legge langt større vekt på de uheldige effektene av en streng økonomisk reaksjon som vi tidligere har vært inne på. Det bør derfor som nevnt ikke ilegges noen reaksjon som er strengere enn ca kr. 100.000,- i slike tilfeller.

3.6 Det øvre tak for overtredelsesgebyr

Som nevnt har departementet i høringsnotatet gitt få klare signaler om hvor stort gebyr som bør utmåles i det enkelte tilfellet, men det er i pkt 4.5.7 gitt en gjennomgang av spørsmålet om øvre grense for overtredelsesgebyret.

Det følger av vår fremstilling tidligere at det øvre tak som departementet foreslår for gebyret etter vår oppfatning er urimelig og uhensiktsmessig høyt. Vi kan ikke se at det i noen tilfeller er behov for å reagere med gebyr på over kr. 300.000,- for regelbrudd med den omfattende adgang til inndragning som følger av forslaget til ny § 29a.

Etter vår oppfatning bør et slikt lavere øvre tak også innføres for å markere at alvorlige tilfeller bør behandles som straffesaker. Etter vår oppfatning er det ingen tvil om at straffesaksbehandling gir betydelig større formell rettssikkerhet og mindre risiko for at det treffes vedtak som bygger på faktiske feil og feilvurderinger. Dette bør det tas hensyn til ved bestemmelsen om det øvre tak slik at dette settes så lavt at det markeres at alvorlige saker hører hjemme i straffesystemet.

Vi stiller oss også skeptisk til om det er riktig og rettfærdig å operere med et øvre tak som er avhengig av antallet tillatelser som et oppdrettsselskap eier, slik det foreslås på s. 79 – 81 i høringsnotatet. Det er flere grunner til at dette etter vår oppfatning er et uheldig forslag. Det ene er at det er et uklart signal til utmålingspraksis generelt. Det fremstår særlig som uklart om dette betyr at departementet mener at man generelt skal følge en metode der man øker gebyret i forhold til antallet tillatelser det oppdrettsselskapet som bryter reglene har, eller om man skal følge andre prinsipper.

Prinsippet om at man bør reagere strengere overfor større oppdrettsselskaper enn overfor mindre vil etter vår oppfatning kun være saklig i noen få tilfeller; nemlig der det avdekkes systemfeil hos en stor oppdretter som har skapt en betydelig miljørisiko. Slik vi kjenner praksis vil dette imidlertid svært sjelden være tilfellet. Oftest skyldes regelbruddene menneskelige feil i en konkret situasjon, og slike feil bør man ikke reagere strengere på i forhold til et stort oppdrettskonsern enn i forhold til et mindre oppdrettsfirma. Vi mener et slikt generelt høyere øvre gebyrtak for større oppdrettsselskaper er uheldig. Dersom man mener et større selskap har gjort seg skyldig i alvorlige systemfeil kan dette enten anmeldes og tas

opp i en straffesak eller tas opp på en annen måte overfor selskapet slik at det uholdbare i situasjonen markeres tydelig overfor selskapets ledelse.

3.7 Domstolenes prøvelsesrett

Domstolenes prøvelsesrett er tatt opp i pkt. 4.5.8.2 i høringsnotatet. Vi ser positivt på at departementet her både har presisert at domstolene har adgang til å avsi dom for realiteten i saken og at man understreker behovet for et strengt beviskrav. Det samme gjelder de synspunkter som fremmes i pkt. 4.7.7 og 4.7.8 om administrativ inndraging.

Vi er imidlertid ikke enig i departementets generelle kommentar øverst på s. 87 der det presiseres at domstolene "bør vise varsomhet med å avsi realitetsdom i komplekse saker". Domstolene må selvsagt, her som ellers, være varsomme med å overprøve faglige vurderinger. Ut over dette mener vi imidlertid at domstolene vil være særlig godt egnet til å vurdere komplekse saker med den grundige kontradiktoriske saksbehandling som domstolene praktiserer.

Med vennlig hilsen
Advokatfirmaet Steenstrup Stordrange DA



for Halfdan Mellbye
advokat