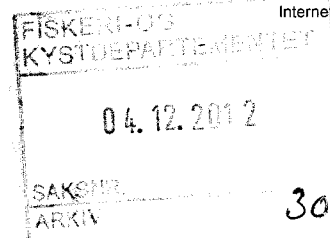


Fiskeri- og kystdepartementet
Postboks 8118 Dep.
0032 Oslo

postmottak@fkf.dep.no



Høringskommentar – forslag til endringer i akvakulturloven

Fiskeri- og havbruksnærings landsforening (FHL) viser til Fiskeri- og kystdepartementets høringsnotat av 19. september 2012 med forslag til endringer i akvakulturloven.

GENERELT

De vesentligste deler av høringsnotatet dreier seg om endringer i miljøkapittelet og reaksjons- og sanksjonskapittelet. I den forbindelse vil FHL generelt vise til vårt brev av 27. september 2012 med innspill i forbindelse med Fiskeri- og kystdepartementets arbeid med å utvikle bærekraftskriterier for havbruksnæringen og til vårt brev av 30. mai 2012 hvor FHL avga en uttalelse til rapporten fra arbeidsgruppen nedsatt av Fiskeri- og kystdepartementet om administrative sanksjoner, reaksjoner og straff i akvakulturloven. Disse brevene er vedlagt vårt hørings svar

FHL er opptatt av at regjeringens målsetning om Norge som "verdens fremste sjømatnasjon" oppnås på en bærekraftig måte. Bærekraft er et grunnleggende kriterium for å realisere potensialet i sjømatproduksjonen. Det er viktig å understreke at bærekraftbegrepet har tre pilarer; miljømessig, sosial og økonomisk bærekraft. Hensynet til miljømessig bærekraft må balanseres opp mot sosial og økonomisk bærekraft. Arbeidet med en bærekraftig forvaltning må ha et langsiktig og overordnet perspektiv, og må ligge til grunn for reguleringer og tiltak.

Norsk akvakulturnæring er en ansvarlig og bærekraftig næring som fører til aktivitet og verdiskaping langs hele kysten, og som i betydelig grad bidrar til verdens matvaretilførsel. Det er i tillegg potensiale til betydelig økt norsk sjømatproduksjon. Næringsnasjonale betydning tilsier at nye myndighetstiltak som innføres må være kunnskapsbaserte og utredet i forhold til de konsekvenser tiltakene vil ha for så vel næring som miljø og mattilførsel.

Enhver matproduksjon (eller menneskelig aktivitet generelt) vil avsette fotavtrykk. Aktivitetens antatte viktighet og politiske målsettinger vil kunne gi aksept for toleransegrenser. I den forbindelse er FHL opptatt av at miljøpåvirkning fra havbruk skal reduseres til et minimum. Organisasjonen og de enkelte medlemsbedrifter arbeider kontinuerlig for å oppnå forbedringer på miljøområdet.

Havbruksnæringen ønsker å bevare villaksen, ikke bare ut fra hensynet til villaksen selv, men også fordi den ville laksen representerer en verdifull genetisk variasjon som er viktig for næringen.

FHL har forståelse for at det rettes fokus mot næringen og dens eventuelle påvirkning på ville laksestammer. Det er likevel grunn til å fremheve at det for alle tiltak må gjøres en vurdering av den nytte tiltaket forventes å ha for villaksen, målt opp mot de kostnader og konsekvenser tiltaket ellers har. Det er ikke slik at havbruksnæringen er den eneste

påvirkningsfaktor på villaksen, og et for sterkt fokus mot én antatt påvirkningsfaktor kan medføre at andre påvirkningsfaktorer overses eller ikke gis tilstrekkelig oppmerksomhet.

Det arbeid som gjøres i bedriftene, de initiativer som havbruksnæringen selv har satt i verk blant annet gjennom det såkalte "Miljøløftet" og den uttrykte vilje hos næring og bedriftene til å hindre rømming og bekjempe lakselus, gjør at myndighetene og næringen har et felles mål. Ingen produsenter innen havbruk ønsker mer lakselus, ingen ønsker rømming. Tvert i mot er disse utfordringene utpekt som hovedsatsingsområder av næringen, og det investeres betydelige beløp hvert år i innsatsen mot dette. Når departementet i høringsnotatet foreslår tiltak som skal bedre innsatsen mot lakselus og rømming, så er intensjonene fullt ut i samsvar med næringens mål.

FHL konstaterer at departementets hovedfokus i høringsnotatet er forslag om strengere reaksjoner, økt kontroll og betydelige avgiftsbelastninger på næringen. Med bakgrunn i de betydelige initiativ som næringen har iverksatt gjennom miljøløftet - at næringen og den enkelte havbruksaktør har en ubetinget egeninteresse i å unngå rømming og å bekjempe lakselus - så kunne en alternativ tilnæringsmåte for myndighetene vært å søke samarbeid med næringen for å styrke disse initiativene. FHL er bekymret for at ilegging av betydelige avgifter vil påvirke næringens vilje og aksept for egentiltak.

SAMMENDRAG

Under følger et sammendrag av FHLs høringsuttalelse. Sammendraget tar først for seg forslag i høringsnotatet som FHL er enig i, for deretter å ta for seg forslag i høringsnotatet som FHL har merknader til eller er uenige.

Bakgrunn for FHLs synspunkter er utdypet og beskrevet i resten av høringsnotatet.

Forslag i høringsnotatet der FHL ikke har merknader:

- § 2 om at virkeområdet for loven også skal omfatte akvakulturanlegg uten produksjon av akvatiske organismer
- § 12 om at vare- og tjenesteleverandører skal utføre sine oppdrag på forsvarlig måte
- § 20, fjerde ledd om at staten har panterrett foran alle andre heftelser i tillatelsen for krav på tvangsmulkt, dekning av utgifter til iverksetting, inndragning og for overtredelsesgebyr
- § 24, fjerde ledd om krav til bruk av utstyr og programvare med bestemt funksjon
- § 25a om utveksling av opplysninger mellom myndigheter
- § 26 som presiserer at bestemmelsen gjelder gebyr og avgift
- § 28 som angir at morselskap kan bli holdt subsidiært ansvarlig for krav om tvangsmulkt. Det legges til grunn at bestemmelsen ellers beholdes uforandret
- § 31a om samordning av tilsyn og reaksjoner i saker om akvakultur
- § 33a som gir hjemmel for departementet til å sette særskilt søksmålsfrist for vedtak fattet med hjemmel i eller i medhold av loven

Forslag i høringsnotatet som FHL ikke kan støtte eller har merknader til:

- § 10, miljønorm
 - o 2. ledd; krav til å gjennomføre forebyggende arbeid for å redusere risiko for miljøskade:
 - FHL er ikke enig i den foreslåtte ordlyden, men foreslår at følgende ordlyd benyttes:
 - *"Innehaver av tillatelse skal gjennom forebyggende arbeid gjøre tiltak for å sikre at akvakultur kan etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte"*
 - o 3. ledd; hjemmel for merking av akvatiske organismer:

- FHL mener dette leddet er unødvendig og kan strykes da det er dekket av forslag til siste ledd
- 4. ledd; bl a krav om merking og bruk av steril fisk:
 - FHL mener at dersom det skal stilles krav til merking, må det skje i tett dialog og samarbeid med næringen
 - FHL mener at det er prematurlt å innføre lovhjemmel til å stille krav om bruk av steril fisk, og vil på nåværende tidspunkt gå i mot et slikt forslag
- § 11, avgift og gebyr for offentlig miljøovervåking og miljøundersøkelser:
 - FHL går i mot forslaget til endring av lovens § 11 for å gi hjemmel til å ilegge avgift for å finansiere offentlig miljøovervåking og miljøundersøkelser
- § 13a, pliktig deltakelse i felles pool for fjerning av rømte organismer:
 - FHL går i mot forslaget til ny § 13a med bestemmelser om plikt for bedriftene til å delta i en felles pool for å dekke kostnader til fjerning av rømte organismer
- § 29a, administrativ inndragning av utbytte:
 - FHL er positive til at det skilles mellom overtredelsesgebyr og administrativ inndragning av utbytte
 - FHL mener at dersom det gjøres et standardfradrag for den usikkerhet som foreligger ved biomasseberegning, kan en slutte seg til at det skal være adgang til administrativ inndragning ved overskridelse av biomasseregelverket.
- § 30, overtredelsesgebyr:
 - FHL kan ikke slutte seg til departementets forslag om at overtredelsesgebyr skal ilegges uavhengig av skyld, og at overtredelsesgebyr skal graderes etter antall konsesjoner
- § 31, straff:
 - FHL er enige med departementet i at straff bør reserveres for alvorlige overtredelser av akvakulturloven
 - FHL har merknader til skyldkrav og straffutmåling

FHL FORUTSETTER EN KUNNSKAPSBASERT MILJØREGULERING

FHLs arbeid for å minimere miljøpåvirkning

FHL er opptatt av at miljøpåvirkning fra havbruk skal reduseres til et minimum. Organisasjonen og de enkelte medlemsbedrifter arbeider kontinuerlig for å oppnå forbedringer på miljøområdet.

De mest inngripende forslagene i høringsnotatet, nemlig forslag til endringer i § 11 "miljøovervåking", og forslaget til ny § 13a, synes å ha sin bakgrunn i forutsetninger om negativ og ikke reversibel påvirkning på ville laksestammer fra rømt laks og fra lakselus. Fokus på rømming og lakselus er av næringen utpekt som hovedsatsingsområder, og det investeres betydelige beløp hvert år i innsatsen mot lakselus og rømming. Næringen vil fortsette å ta ansvar, følge opp igangsatte tiltak, og jobbe for å hindre rømming og å sikre vedvarende lave nivåer av lus i akvakultur. På disse områdene er det en positiv utvikling, blant annet utvikles det i lusebekjempelsen nye ikke-medikamentelle metoder for å håndtere lakselus, og nyere rapporter viser mindre innslag av rømt laks i vassdragene enn tidligere antatt.

FHLs miljøløfte

Bedriftene organisert i FHL har gjennom FHLs miljøløfte forpliktet seg til en rekke nye tiltak som forsterker innsatsen mot rømming og lakselus. I tillegg er det satt av inntil 30 millioner kroner i et miljøfond (Havbruksnæringens miljøfond), der det årlig tildeles midler til en rekke prosjekter. Miljøløftet innebærer et taktskifte og en forsterket innsats for å sikre at næringen har en bærekraftig utvikling.

- FHL har sagt at en ønsker et system for å skille rømt laks og villaks i elv og kunne spore rømt laks tilbake til bedrift. Det gjennomføres flere utredninger og forskningsprosjekter for å finne frem til løsninger på dette.
- Som et strakstiltak før en slik løsning er på plass, har FHL opprettet *Havbruksnæringens miljøfond* - et frivillig treårig fond som blant annet skal bidra til å finansiere arbeidet med å ta ut rømt fisk fra elv. Fondet vil utgjøre inntil 30 millioner kroner.

Tiltakslisten fra havbruksnæringen omfatter også en rekke forebyggende tiltak, blant annet krav om lovpålagt bruk av kameraovervåkning eller dykker for å unngå skader i forbindelse med risikofylte operasjoner på havbruksanlegg. Andre tiltak er ekstra krav til bedriftene om risikoanalyser og økt beredskap.

Medlemsbedriftene har også forpliktet seg til forsterket innsats mot lakselus. Den treårige handlingsplanen i næringens nasjonale luseprosjekt er bærende for å nå målene på lang sikt. Et sentralt mål er å komme bort fra bruk av legemidler som hovedvirkemiddel i lusebekjempelsen. Ekstratiltakene som settes inn omfatter blant annet tekniske krav og strengere overvåkning for å muliggjøre målrettet behandling av enkeltmerder i sjøen på et tidlig tidspunkt.

Oppfyllelse av krav og forpliktelser blir fortløpende implementert i bedriftene, og dette sammen med at ny kunnskap tas i bruk gir kontinuerlige miljøforbedringer i næringen.

Fram mot 2015 regner næringen med å finansiere over 200 millioner kroner i ny forskning på lus. Det skjer gjennom havbruksbedriftenes egne FoU-budsjetter og midler kanalisert gjennom Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond. Forskning på styrket rømmingssikring anslås å beløpe seg til over 100 millioner kroner i perioden. I tillegg kommer prosjekter delfinansiert av Norges Forskningsråd, Innovasjon Norge og EU.

Behovet for økt kunnskapsgrunnlag

Forslagene i høringsnotatet settes av departementet i sammenheng med arbeidet med utarbeidelse av førstegenerasjons målemetoder for miljøeffekt og grenseverdier når det gjelder genetisk påvirkning fra oppdrettslaks til villaks, og påvirkning av lakselus fra havbruk på villlevende laksefiskbestander.

FHL viser til vårt brev til Fiskeri- og kystdepartementet av 27. september 2012 med innspill til dette arbeidet. Som vist i brevet er det betydelige diskusjoner og ulike oppfatninger, også blant forskere, på hvor store konsekvenser havbruk har for villaks. FHL er opptatt av at mål og indikatorer må være adekvate og basert på dokumentert kunnskap. Dette er avgjørende for havbruksnæringen og for villaksen.

FHL har forståelse for at mulig påvirkning fra havbruk vurderes, men det er viktig å ikke glemme andre påvirkningsfaktorer. Villaks både i elv og sjø er utsatt for en rekke naturgitte og menneskeskapt påvirkningsfaktorer. Mange bestander av laksefisk er svekket av andre faktorer, som for eksempel vassdragsregulering og flomsikring. Det finnes ikke gode modeller for hvordan effekter fra havbruk skal vektles opp mot andre påvirkningsfaktorer for vill laksefisk. Slike andre faktorer kan, avhengig av om de i hovedsak påvirker eksempelvis vannkvaliteten i hele elva, elva nær utløpet eller i deler av fjorden eller havet, påvirke hele årganger av villfisk. At noen trusler som f.eks. forsuring eller vassdragsreguleringer oppfattes av noen som "stabiliserte" betyr ikke at de er statiske eller har sluttet å gi konsekvenser. De kan fortsatt gi vedvarende og avgjørende effekter på populasjoner av villfisk.

I høringsnotatet ses det langt på vei bort fra at næringen gjentatte ganger har uttalt at rømming og lakselus er de prioriterte innsatsområdene. Likeledes legges det liten eller ingen

vekt på at næringen har brukt og bruker omfattende ressurser på å redusere rømming til et minimum, og å bekjempe lakselus. I høringsnotatet argumenteres det derimot, av hensyn til villaksen, for høyere straffer og reaksjoner, samt behov for omfattende avgifts- og gebyrlegging av næringen. Dette gjøres selv om det er til dels betydelig usikkerhet om havbruksnæringens påvirkning på villaks.

Når det gjelder betydning av rømming framgår det av rapporten fra VI/HI ("Forslag til første generasjons målemetode...") i forbindelse med arbeidet for å finne grenseverdier for genetisk påvirkning at:

- andel rømt laks i elv er svært usikker og basert på en overvåking som bare pågår i et fåtall elver uten kvalitetssikret og standardisert metodikk,
- det er tilnærmet ukjent i hvilken grad rømt oppdrettslaks faktisk har krysset seg inn i de ville bestandene,
- konsekvensene på lokal tilpasning, produksjonsevne og levedyktighet er uavklarte.

FHL er av den oppfatning at det er for tidlig å konkludere på hensiktsmessige grenseverdier for indikatorer for genetisk påvirkning som skal utløse adekvate tiltak. På samme måte er det for tidlig å skjerpe regelverket i den grad som nå er foreslått før tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag foreligger. For å ha legalitet må skjerpelsene ha en hensikt med bakgrunn i etterprøvable kunnskap, noe som pt ikke foreligger.

FORSLAG TIL ENDRINGER I § 10, MILJØNORM

Krav til å gjennomføre forebyggende arbeid for å redusere risiko for miljøskade, § 10 andre ledd

Departementet har foreslått et nytt § 10, annet ledd med følgende ordlyd:

"Innehaver av tillatelse til akvakultur skal så langt som mulig, gjennom forebyggende arbeid, redusere risikoen for at virksomheten medfører uakseptable negative følger for miljøet. Plikten anses oppfylt dersom virksomheten utføres i samsvar med plikter i henhold til akvakulturtillatelsen, denne lov og tilhørende forskrifter."

FHL er enig i at det er viktig at næringsaktørene, gjennom forebyggende arbeid, gjør nødvendige tiltak for å minimere eventuelle negative konsekvenser for miljøet. Forebyggende miljøarbeid er en naturlig del av havbrukssektorens hverdag. Krav som skal sikre at næringsaktørene gjennomfører forebyggende arbeid er også inntatt i gjeldende regelverk, blant annet i akvakulturloven § 23 og i forskriftsverket der det stilles krav om systematiske kontrolltiltak/internkontroll.

Bakgrunnen for departementets forslag til ny lovtekst er i høringsnotatet, på side 9, angitt å være at:

"I praksis har det vist seg utfordrende for påtalemyndigheten å vinne frem i domstolen med hendelser der det foreligger brudd på regler som skal sikre en miljøforsvarlig drift, men der det er uklart om bruddet faktisk har medført en uakseptabel skade på miljøet. I straffesaker, og ved illeggelse av administrative sanksjoner, vil kravet til lovhjemmelen være sterkt og argumentet har vært at dersom det ikke faktisk foreligger en skade, er heller ikke miljønormen brutt"

Det er ikke angitt hvilke eller hvor mange saker for domstolen siden akvakulturloven trådte i kraft i 2006 det er tale om, hvor påtalemyndigheten ikke skal ha vunnet frem på dette grunnlag. For at begrunnelsen ikke bare skal være udokumentert påstand vil FHL stille spørsmål ved hvor langt dette faktisk har vist seg som et reelt problem.

FHL er ikke enig i den foreslåtte ordlyden til § 10, annet ledd. Dette gjelder særlig når det er foreslått at plikten skal gjelde "så langt som mulig". FHL mener at plikten må stå i forhold hva som kan oppnås ved forebyggende tiltak, kostnadene og andre konsekvenser ved tiltaket. En plikt til å gjøre alt som er "mulig" for å avverge eventuelle negative miljøskader - uavhengig av hvor sannsynlige eller usannsynlige, store eller små de er - vil være å gå for langt. Særlig gjelder dette når det ellers i høringsnotatet om innføringen av krav til forebyggende miljøarbeid, er et primærfokus på sanksjoner mot næringsutøverne.

Ordlyden i forslaget innebærer at innehaver av tillatelse gjennom forebyggende arbeid skal redusere risikoen for at virksomheten medfører "uakseptable negative følger for miljøet". I høringsnotatet, på side 10, skapes det etter vår mening betydelig usikkerhet med hensyn til hvordan dette skal forstås, når det uttales at:

"Begrepet "få uakseptable negative følger for miljøet" innebærer at myndighetene kan sette krav til forebyggende arbeid også for driftsoperasjoner mv. som ikke nødvendigvis innebærer risiko for "skade" på miljøet, slik det fremkommer i Ot.prp. nr. 61(2004-2005), Det er videre tilstrekkelig at følgen kan være negativ – dvs. at alle former for påvirkning som ikke bidrar i positiv retning eller som ikke påvirker miljøet er omfattet." (vår understreking)

FHL er ikke enige i denne vurderingen. Det kan ikke være slik at alle former for påvirkning som ikke bidrar i positiv retning, skal kunne anses som en overtredelse av miljønormen.

FHL er enig i at plikten til å redusere risikoen for uakseptable negative følger for miljøet må anses oppfylt dersom virksomheten utføres i samsvar med plikter i henhold til akvakulturtillatelsen, loven og forskrifter.

FHL kan er enig i at kravet til å drive forebyggende miljøarbeid kan komme klarere fram i lovteksten. Departementet gir i høringsnotatet (på side 10) uttrykk for at gjeldende miljønorm i § 10 første ledd fungerer godt slik den er utformet. FHL mener imidlertid at forslaget til § 10, annet ledd slik lovteksten er utformet og presentert, skaper betydelig uklarhet. FHL vil foreslå at ny § 10, annet ledd, kan bygges opp på tilsvarende måte som gjeldende § 10 første ledd, og at det går klart fram at forebyggende miljøarbeid er omfattet av miljønormen. FHL foreslår derfor at ny § 10, annet ledd gis følgende ordlyd:

"Innehaver av tillatelse skal gjennom forebyggende arbeid gjøre tiltak for å sikre at akvakultur kan etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte"

Hjemmel til merking av akvatiske organismer, § 10 fjerde ledd

Departementet har foreslått at § 10 fjerde ledd endres slik at departementet gis hjemmel til å stille krav til merking av fisk. I tillegg foreslår departementet et nytt tredje ledd som også omhandler hjemmel vedrørende merking. For FHL synes dette som en dobbel hjemmel, og vi foreslår å stryke tredje ledd.

FHL er enig i at merking av akvatiske organismer vil kunne være hensiktsmessig for å kunne skille oppdrettsfisk fra vill fisk samt for å kunne spore eventuell rømt fisk tilbake til rømmingsstedet. Et arbeid for å legge til rette for merking er allerede satt i gang i regi av FHL, jfr. FHLs oppfølging av "Miljøløftet".

Før det kan være aktuelt å pålegge merking er det avgjørende at en har fått på plass en merkeordning som fullt ut er akseptabel i forhold til fiskevelferd. Et merkesystem må også ut fra markedshensyn, logistikk, produksjonshensyn og treffsikkerhet/pålitelighet være en hensiktsmessig og kostnadseffektiv ordning som næringen kan stille seg bak.

Dersom det skal stilles krav til merking, må det derfor skje i tett dialog og samarbeid med næringen.

Hjemmel til å stille krav om bruk av steril fisk, § 10 fjerde ledd

Departementet foreslår at det inntas i § 10 fjerde ledd at departementet i forskrift eller enkeltvedtak skal kunne stille krav om bruk av steril fisk.

FHL vil vise til at en eventuell innføring av krav om bruk av steril fisk reiser flere etiske, økologiske, markedsmessige, produksjonsmessige og økonomiske spørsmål.

FHL konstaterer at departementet mener at hensynet til "naturforvaltning og sportsfiskere" klart taler for at det innføres krav om steril fisk, mens hensynet til oppdrettsfiskens ve og vel taler i mot.

FHL mener krav om steril fisk er en komplisert problemstilling hvor det i tillegg til de hensyn som departementet har identifisert også må legges betydelig vekt på hensynet til de produksjonsmessige konsekvenser, slik at en fortsatt kan opprettholde en effektiv og økonomisk bærekraftig akvakulturnæring. I FHLs rapport "Sjømat 2025 – hvordan skape verdens fremste havbruksnæring" uttaler vi at "FHL er prinsipielt for steril fisk, men det er behov for mer forskning og utvikling før dette eventuelt kan tas i bruk."

Krav om steril fisk vil kunne medføre svært inngripende konsekvenser for næringen. Før det kan være aktuelt å innføre krav om dette, må det gjøres omfattende og grundige undersøkelser for å sikre at de hensyn som er nevnt over blir ivarettatt. Næringen må tas med i disse prosessene, og før det kan være aktuelt å innføre et offentligrettslig krav om bruk av steril fisk må dette ha støtte i næringen og næringsorganisasjonene.

FHL mener på dette grunnlag at det er prematurt å forelegge spørsmålet om lovhjemlet krav om bruk av steril fisk for Stortinget. FHL er imidlertid åpen for at ny kunnskap i fremtiden kan tilsa at steril fisk vil bli aktuelt i norske havbruksanlegg. Som departementet selv gir uttrykk for i høringsnotatet, er de fleste spørsmål rundt steril fisk, uavklarte. Spørsmålet er ikke tilstrekkelig utredet.

FHL er for øvrig ikke enig i at gjeldende § 10 i akvakulturloven gir hjemmel til å innføre krav om bruk av steril fisk.

FHL vil på dette grunnlag gå i mot at det innføres hjemmel til å stille krav om steril fisk nå. Dette må utredes nærmere og eventuelt forelegges Stortinget når resultatet av utredningene foreligger. Vi foreslår at § 10, siste ledd får ordlyden:

Departementet kan i enkeltvedtak eller forskrift gi nærmere bestemmelser for å sikre miljømessig forsvarlig akvakultur, herunder krav til forebyggende tiltak, krav om merking av akvatiske organismer og bruk av fremmede organismer.

FORSLAG TIL ENDRINGER I § 11, AVGIFT OG GEBYR FOR OFFENTLIG MILJØOVERVÅKING OG MILJØUNDERSØKELSER

FHL går i mot forslaget til endring av lovens § 11 for å gi hjemmel til å ilegge avgift for å finansiere offentlig miljøovervåking og miljøundersøkelser. Bestemmelsen innebærer at næringen påføres store kostnader til dekning av offentlig miljøovervåking og kunnskapsoppbygging.

Gjeldende § 11 stiller krav om at den som har eller søker om akvakulturtillatelse skal foreta nødvendige miljøundersøkelser og dokumentere miljøtilstanden på lokaliteten ved etablering, drift og avvikling av akvakultur. I medhold av bestemmelsen er næringen/næringsutøverne pålagt omfattende plikter som har gjort at en har god dokumentasjon om påvirkning fra det enkelte anlegg, både før, under og etter drift av lokaliteter.

I tillegg til bestemmelsene i akvakulturloven, er det i plan- og bygningslovens kapittel 14, og i forskrift 26. juni 2009 om konsekvensutredninger gitt regelverk om konsekvensutredninger for tiltak som har vesentlig virkning for miljø og samfunn. En konsekvensutredning er en kartlegging av et tiltaks konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn. Ulike akvakulturtiltak omfattes av forskrift om konsekvensutredninger.

FHL mener gjeldende bestemmelser er tilstrekkelige til å pålegge nødvendige undersøkelser, og at regelverket allerede i dag ivaretar behovet for miljøundersøkelser og miljøovervåking i nødvendig grad.

Det er noe uklart om departementet foreslår at plikten til å dokumentere miljøtilstanden skal gjelde innenfor lokalitetens resipientområde eller influensområdet, ettersom lovteksten i høringsnotatet og lovteksten i det vedlagte lovforslaget bruker hvert sitt begrep. Etter vår mening er dette to vidt forskjellige avgrensninger, og det er uheldig at det ikke kommer klart frem av høringsnotatet hva departementet egentlig foreslår.

I høringsnotatet brukes "influensområde" for å avgrense hvilke geografiske områder plikten til å bekoste eller foreta nødvendige miljøundersøkelser og miljøovervåking gjelder for. På side 25 i høringsnotatet nevnes det at der er funnet rømt laks i Glomma. Dersom dette leses i sammenheng, og det geografiske området foreslås så vidt, frykter FHL at departementet vil hevde at all havbruksvirksomhet har sitt "influensområde" over hele landet. Bestemmelsen vil således kunne brukes for å avgiftsbelegge næringen for offentlige undersøkelser av påberopt miljøpåvirkning over hele landet, uavhengig om det er sannsynlig med noen sammenheng mellom den som blir avgiftspliktig og den påståtte miljøskaden.

Departementet argumenterer for forslaget ved å vise til prinsippet i naturmangfoldloven § 11 om at tiltakshaver skal bære kostnadene ved å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet som et tiltak volder, dersom dette ikke er urimelig ut fra tiltakets og skadens karakter. Departementet uttaler at kostnader for å hindre eller begrense skade også kan være kostnader ved overvåking av miljøtilstanden "der en tillatt virksomhet finner sted og som den kan ha effekt på". Ut fra dette konkluderer departementet med at det ikke er formålstjenlig å pålegge havbruksnæringen å gjennomføre mer generell overvåking som skal benyttes i havbruksforvaltningen. Men departementet mener det er naturlig at det er havbruksnæringen som hovedsakelig bekoster nødvendig miljøundersøkelser. FHL finner det svært vanskelig å følge departementet i dette resonnementet.

Dersom departementet, slik det synes å fremgå på side 13 i høringsnotatet, mener at det ikke er formålstjenlig å pålegge næringen å betale for generell miljøovervåking, bør under enhver omstendighet ordet "miljøovervåking" tas ut av forslaget til § 11 tredje ledd, slik at det kun kan pålegges avgift og gebyr for gjennomføring av miljøundersøkelser.

Næringen er for øvrig i dag en betydelig bidragsyter til havbruksforskning gjennom FHF og gjennom næringsaktørens direkte involvering i konkrete aktiviteter. FHL kan ikke slutte seg til at det inntas en vid og generell hjemmel i loven til å pålegge næringen å ytterligere bekoste miljøovervåking og miljøundersøkelser.

Den foreslåtte endringen vil kunne innebære at bestemmelsen får et for vidt virkeområde, og at bestemmelsen vil kunne misbrukes i budsjettsammenheng for finansiering av det offentliges generelle kunnskapsoppbygging. Slik bestemmelsen er utformet risikerer en at det vil kunne iverksettes kostnadskrevenende tiltak som ikke står i forhold til det som oppnås ved tiltaket, og som ikke står i forhold til de reelle miljømessige konsekvensene av havbruksnæringens aktivitet.

FORSLAG TIL NY BESTEMMELSE, § 13A, PLIKTIG DELTAKELSE I FELLES POOL FOR FJERNING AV RØMTE ORGANISMER

Departementet uttaler i høringsnotatet på side 17 at "så langt har verken havbruksnæringen eller den enkelte havbruksaktør tatt sin del av ansvaret for å fjerne oppdrettslaks fra lakseførende vassdrag i tilstrekkelig grad". Dette er vi uenig i. FHL vil vise til at Havbruksnæringens miljøfond siden våren 2011 har bevilget til sammen 11,6 millioner kroner til ulike villaksprosjekter i 57 elver over hele landet. Det er blant annet bevilget midler til ulike utfiskings- og overvåkingstiltak. FHL mener således næringen den senere tid har tatt et betydelig ansvar på dette området. Dette er tiltak som fungerer og som næringen finansierer. FHL stiller derfor spørsmål ved nødvendigheten ved innføring av en poolordning slik forslaget til § 13a inneholder.

Departementet legger til grunn at inntil det eventuelt kun benyttes steril oppdrettsfisk, vil være behov for "en systematisk og kontinuerlig fjerning av rømt oppdrettsfisk i vassdrag som har et for høyt innslag av rømt fisk". FHL vil vise til at dersom det skal settes i gang slik utfisking i det omfang som departementet synes å legge opp til, må det først foreligge sikre metoder for å identifisere rømt oppdrettsfisk. Det skal i den sammenheng vises til at flere forsøk viser at fisk som ble antatt å være oppdrettsfisk, ved nærmere undersøkelser viste seg å være villaks. Selv om FHL ikke er avvisende til utfiskingsprosjekter, og også selv gjennom Havbruksnæringens miljøfond har finansiert slike prosjekter, så gir denne usikkerheten ved identifisering av oppdrettslaks, grunn til en viss varsomhet. Dersom det igangsettes omfattende utfiskingsprosjekter uten sikre identifiseringsmetoder, vil utfiskingen, i verste fall, i seg selv kunne bli en trussel mot villaksstammen i det enkelte vassdrag.

FHL stiller videre spørsmål ved departementets generelle konstatering av at rømt oppdrettsfisk har skadevirkninger for villaksbestandene og "naturlige økosystemer". FHL deler ikke uten videre denne vurderingen, og vil vise til at det foreligger forskningsresultatet som viser at innblanding av oppdrettslaks i elver kan være langt mindre enn tidligere antatt. Samtidig finnes ikke kunnskapsgrunnlaget for entydig å legge til grunn at oppdrettslaks på "feil sted" uansett har negative miljøkonsekvenser, slik departementet synes å legge til grunn.

Departementets forslag til ny § 13a innebærer at alle innehavere av akvakulturtillatelser i fellesskap kan holdes økonomisk ansvarlig for å "fjerne organismer som har rømt eller på annen måte uønsket har spredt seg fra en lokalitet for akvakultur". Det økonomiske ansvaret skal gjennomføres ved at det etableres en felles pool der alle innehavere av akvakulturtillatelser skal være medlemmer. Departementet anslår at kostnadene til innføring av et fellesansvar vil ligge i størrelsesorden 7 -21 millioner kroner.

Som departementet selv gir uttrykk for er det ikke kjent at det er gjennomført tilsvarende fellesansvar overfor noen andre næringer i den formen som foreslås, og det hefter betenkeligheter ved å innføre et slikt krav.

Departementet viser til at forslaget om opprettelse av en poolordning er inspirert av naturskadeforsikringspoolen og bilansvarspoolen. FHL mener denne sammenligningen ikke blir korrekt. For både naturskade og bilansvar, gjelder poolordningen som et tillegg til etablerte forsikringsordninger, og skal henholdsvis utligne forsikringsutbetaling fra naturskader og sikre utbetaling der skadevolder er ukjent. Ordningene gjelder således innenfor etablerte forsikringssystemer, og der det er klare regler for hvilke skader som er dekningsmessige og hvordan forsikringsutbetaling og utjevning mellom selskapene skal gjøres.

Departementet foreslår at det opprettes en poolordning uten noen tilknytning til eksisterende systemer. Poolen skal etter § 13a tredje ledd "dekke utgifter det offentlige eller det private har med fjerning av organismer nevnt i første ledd fra naturen". Dette er et meget vidt ansvar. Det reiser for det første et spørsmål om forholdsmessighet. Plikten bør under enhver

omstendighet være begrenset til nødvendige utgifter. Derneist reiser bestemmelsen spørsmål om hvem som avgjør om utgifter er dekningsmessig. Myndighetene vil i budsjettssammenheng kunne ha interesse av å definere flest mulig prosjekter til å gjelde utfisking som kommer inn under § 13a. Det samme gjelder ulike institusjoner som ønsker å finansiere forskningsprosjekter. For privatpersoner eller organisasjoner kan det stilles spørsmål ved om hvordan man skal godtgjøre at det skal drives utfisking eller andre tiltak.

Departementet synes også, på side 21 i høringsnotatet, å vurdere det slik at omfanget av plikten til utgiftsdekning må begrenses:

"Pliktens omfang må derfor begrenses i forhold til hva som er hensiktsmessig ut fra skadeomfanget og risikoen den rømte organismen kan medføre. Dette vil blant annet bero på hvor stort innslag av rømt fisk i et lakseførende vassdrag som vil utløse en plikt til å fjerne de rømte organismene, og i hvilke elver innsatsen skal konsentreres."

FHL kan ikke se at denne begrensningen er reflektert i forslaget til lovtekst, hvilket er en forutsetning. Når det gjelder ovennevnte sitat fra høringsnotatet, vil FHL også understreke at forslaget til § 13a ikke etablerer en plikt for næringen til å fjerne rømte organismer, slik det enkelte steder i høringsnotatet kan gis inntrykk av, men en plikt til å finansiere fjerning av organismer.

Dersom det skal opprettes en pool slik departementet har foreslått, krever det at det fastsettes et regelverk for hvordan ulike tiltak skal vurderes. Dette krever i tillegg en administrasjon, både for å beregne og kreve inn premie fra medlemmene, men også for å vurdere hvilke tiltak som faller inn under § 13a. For naturskade og bilansvar er det etablert systemer for forvaltning av ordningen. Naturskadepoolen administreres eksempelvis av FNO, og har en administrasjon på 4,5 årsverk.

Departementet synes i kapittel 6.2 å legge til grunn at det er forvaltningen som skal beslutte hvilke tiltak som skal dekkes under denne ordningen. FHL kan vanskelig se for seg at Fiskeri- og kystdepartementet eller Miljøverndepartementet skal kunne avgjøre hvilke tiltak som skal dekkes av poolen. Dette sier seg selv, ettersom myndighetene også skal ha krav på dekning av utgifter etter bestemmelsen. For naturskade, er det for eksempel Ankenemnda for Statens naturskadefond, som avgjør tvilsspørsmål med hensyn til om det foreligger en naturskade, jf. naturskadeforsikringsloven § 2.

Ovennevnte viser at departementet i sitt høringsnotat har oversett en rekke av de spørsmål som etablering av et poolsystem reiser. Uten at dette er utredet i høringsnotatet, eller av FHL, vil FHL anta at en slik pool vil måtte organiseres som et uavhengig organ, eventuelt med et styre eller ankeorgan som har kompetanse til å avgjøre tvilssaker og klagesaker. Departementet har i høringsnotatet anslått at kostnadene til administrering "neppe vil overstige 1-2 millioner kroner". FHL mener dette er en betydelig undervurdering av kostnadene ved etablering av en slik poolordning. FHL vil anta at det i alle fall i de første årene vil være et betydelig press fra både det offentlige og private om å få godkjent ulike prosjekter og utgifter, hvilket tilsier at utgiftene til administrasjon vesentlig vil overstige de anslåtte 1-2 millioner kroner.

Departementet har i høringsnotatet kommet til at innføring av et fellesansvar for fjerning av rømte organismer vil innebære en årlig kostnad i størrelsesorden 7 – 21 millioner kroner, men at dette vil "kunne øke betydelig".

FHL stiller videre spørsmål ved departementets beregning av kostnadene knyttet til utfisking, der det kun er estimert fiskesperrer til 10 vassdrag, mens det er estimert uttak ved dykkere i 40 vassdrag. FHL vil tro at det kan bli ønske om fiskesperrer i langt flere vassdrag, med den konsekvens at kostnadene blir høyere enn departementets estimat.

Ovennevnte innvendinger viser at forslaget ikke er tilstrekkelig utredet.

- Tiltakets effekt i forhold til å bevare ville laksebestander er i beste fall svært usikkert. I mangel av sikre metoder for å skille villaks fra oppdrettslaks, vil en omfattende utfisking slik forslaget legger opp til kunne ha som konsekvens å desimere villaksbestanden.
- Poolordningen er ikke utredet i forhold til sentrale elementer som offentlig eller privat organisering, om myndighetene eller poolen skal ha beslutningsmyndighet i forhold til om vilkårene for utbetaling fra poolen er oppfylt, hvordan kostnadene skal fordeles mellom ulike typer havbruk, og mellom ulike regioner.

Forslaget innebærer igangsettelse og organisering av tiltak som ikke er proporsjonale i forhold til kunnskap om effekt. FHL vil på denne bakgrunn gå i mot forslaget til ny § 13a med bestemmelser om plikt for bedriftene til å delta i en felles pool for å dekke kostnader til fjerning av rømte organismer.

Før det eventuelt kan være aktuelt å innføre en så vidtgående og inngripende hjemmel til tiltak, må alle vesentlige hensyn være utredet. Departementet må i det minste ha en klar oppfatning av hvordan tiltaket skal operasjonaliseres og implementeres, samt at kostnadene og konsekvensene for næringen er klare. Videre må kunnskapsgrunnlaget bak innføringen av et slikt tiltak være tilstede og næringen må i mye større grad involveres og ikke kun foreslås som finansjør uten innflytelse på kostnader, organisering og effektivering. FHL ber derfor om at forslag til ny § 13a tas ut.

FORSLAG TIL NY BESTEMMELSE, § 29A, ADMINISTRATIV INNDRAGNING AV UTBYTTE

Departementet foreslår at det inntas en ny § 29a i akvakulturloven som gir hjemmel for administrativ inndragning av "utbytte som er oppnådd ved overtredelse av bestemmelse gitt i eller i medhold av loven".

FHL er positive til at det skilles mellom overtredelsesgebyr og administrativ inndragning av utbytte, slik at det pønale element kommer klart frem ved vedtak om ileggelse av overtredelsesgebyr. FHL har likevel flere innvendinger mot bestemmelsen og de retningslinjer for hvordan bestemmelsen er tenkt praktisert som er angitt i høringsnotatet.

Departementet fremholder i høringsnotatet at administrativ inndragning ikke er en pønalt reaksjon, og at formålet med bestemmelsen er "å rette opp i en ulovlig situasjon eller resultatet av en ulovlig handling", uavhengig av årsaken til overtredelsen.

Departementet uttaler i høringsnotatet at administrativ inndragning vil være særlig aktuelt ved biomasseovertredelse og produksjon av fisk før det er gitt akvakulturtillatelse eller lokalitetsklarering.

FHL kan, dersom det gjøres et standardfradrag for den usikkerhet som foreligger ved biomasseberegning, slutte seg til at det skal være adgang til administrativ inndragning ved overskridelse av biomassereguleringen. Vi viser i den forbindelse til Oslo tingretts dom av 1. februar 2012 i sak vedrørende overtredelsesgebyr ilagt Selsøyvik Havbruk AS, der retten ut fra bevisførselen i saken er uttalte at det på generelt grunnlag må tas høyde for en usikkerhet på minst 5 % ved estimering av biomasse.

Når det gjelder andre overtredelser enn rene biomasseovertredelser, er FHL kritiske til at forvaltningen skal gis adgang til å foreta administrativ inndragning av utbytte. I de senere år har en sett at flere saker som av forvaltningen blir karakterisert som produksjon av fisk uten lokalitetsklarering, i realiteten gjelder saker der det av ulike årsaker har skjedd en justering av et anlegg som ligger på en allerede klarert lokalitet.

Disse sakene bør kunne løses etter dialog mellom konsesjonsinnehaver og direktoratet/fylkeskommunen, for eksempel ved at konsesjonsinnehaver får en oppdatert klarering av lokaliteten som samsvarer med bruken, alternativt ved at anleggsplasseringen justeres. I slike tilfeller mener FHL det vil være en helt uforholdsmessig reaksjon å inndra fortjenesten fra fisken produsert på anlegget i perioden der anlegget ikke har vært utlagt i samsvar med lokalitetsklareringen.

Erfaring fra tidligere saker viser at det kan gå svært langt tid, opp til flere år, før direktoratet eller selskapet oppdager at det er avvik mellom vedtak og faktisk plassering. Et slikt avvik kan også ha sin bakgrunn i eldre tillatelser der eldre kartverk/kartreferanser er lagt til grunn. Dersom hele fortjenesten fra denne perioden da inndras, vil det kunne bli svært betydelige summer, og et helt urimelig inndragningsbeløp. FHL er videre uenig i at hele produksjonen på en lokalitet i et tilfelle der et anlegg er noe feilplassert, kan anses som utbytte oppnådd ved overtredelse av bestemmelse gitt i eller i medhold av loven.

Den generelle utformingen § 29a har fått reiser også spørsmål ved hvordan bestemmelsen skal praktiseres ved brudd på bestemmelser i forskriftsverket. Eksempler på dette kan være brudd på NYTEK-forskriften, IK-akvakultur, eller ved brudd på rapporteringsbestemmelser i akvakulturdriftsforskriften. FHL mener det vil være lite treffende å inndra "utbytte" ved brudd på slike bestemmelser.

FHL mener videre en bestemmelse om administrativ inndragning må ses i sammenheng med bestemmelsen om overtredelsesgebyr. Departementet foreslår at inndragning av utbytte skal kunne gjøres på objektivt grunnlag, antakelig etter modell fra havressursloven § 54. FHL kan ikke slutte seg til departementets vurdering av at utbytte skal kunne inndras på objektivt grunnlag. Dersom myndighetene finner at det ikke bør reageres med overtredelsesgebyr, bør det etter FHLs vurdering heller ikke foretas en inndragning av utbytte. Departementet legger til grunn at et selskaps konsesjon innebærer en samfunnskontrakt, som hvis den brytes, nærmest automatisk skal lede til inndragning av utbytte. Etter FHLs syn er ikke dette riktig og vi kan ikke slutte oss til dette.

FHL mener departementets begrunnelse for også å inndra utbytte der en overtredelse har oppstått ved et hendelig uhell eller ved en "force majeure"-situasjon, er lite treffende. I slike tilfeller vil det ofte være slik at den oppståtte situasjonen har påført bedriften betydelige ekstrakostnader, og at det således ikke foreligger et utbytte som følge av overtredelsen.

Departementet viser videre til at den foreslåtte bestemmelsen er fakultativ, slik at forvaltningen kan foreta en skjønnsmessig vurdering av om det skal foretas inndragning i det enkelte tilfelle. FHL mener imidlertid at det ut fra erfaring fra Fiskeridirektoratets praktisering av overtredelsesgebyr, og på bakgrunn av uttalelsene i høringsnotatet, vil være grunn til å tro at bestemmelsen vil bli praktisert nærmest som en skal- bestemmelse.

Når det gjelder beregning av inndragningsbeløpet er FHL enige med departementet i at det er netto utbytte som skal inndras. Ved fastsetting av en forskrift om beregning av inndragningsbeløp, er det viktig at det gis fradrag for alle kostnader, slik at det foretas en reell nettoinndragning. I den sammenheng mener FHL selskapene må gis fradrag for utgifter til for eksempel innkjøp av smolt. Videre mener FHL at dersom det foretas inndragning ved overskridelse som skyldes hendelige uhell eller force majeure, må de ekstra utgifter selskapet har hatt som følge av dette, komme til fratrukk ved beregning av netto utbytte. Dette vil være i samsvar med formålet med bestemmelsen, nemlig at man ikke skal tjene på en lovovertrjedelse.

FHL støtter for øvrig departementets vurderinger i at domstolene bør kunne prøve alle sider ved vedtak om inndragning, samt at domstolene bør kunne avsi dom for realitet.

FORSLAG TIL ENDRINGER I § 30, OVERTREDELSESGBYR

FHL kan slutte seg til forslaget om at overtredelsesgebyr bare skal kunne ilegges foretak, og at eventuelle reaksjoner overfor enkeltpersoner bør skje i straffeprosessuelle former.

FHL mener forslaget til ny § 30 innebærer en klar forbedring sammenlignet med eksisterende bestemmelse, ved at det etter forslaget skal fremgå av loven relativt detaljert hvilke hensyn det skal legges vekt på ved vurderingen av om det skal ilegges overtredelsesgebyr og utmålingen av gebyret. Dette styrker forutsigbarhet og forutberegnelighet for næringsutøvere, samt gjør det enklere for forvaltningen å sikre likebehandling. En skjønnsmessig vurdering av ulike vurderingstema forutsetter likevel at det gis tilstrekkelig opplæring av ansatte som skal utrede og fatte vedtak etter bestemmelsen.

FHL er positiv til at det inntas en regel om foreldelse av adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr. FHL stiller imidlertid spørsmål ved om det er hensiktsmessig at forhåndsvarsel skal være fristavbrytende.

FHL vil fremheve at det ved praktiseringen av bestemmelsen må tas høyde for den usikkerhet som faktisk foreligger ved estimering av biomasse. FHL kan ikke slutte seg til departementets forslag om at overtredelsesgebyr skal ilegges uavhengig av skyld, og at overtredelsesgebyr skal graderes etter antall konsesjoner.

Begrunnelsen for illeggelse av overtredelsesgebyr – rettssikkerhet for næringen

Departementet peker i kapittel 4.1 i høringsnotatet på at akvakulturnæringen i ulike sammenhenger har gitt uttrykk for at næringens rettssikkerhet ikke er ivaretatt i tilstrekkelig grad. Departementet uttaler til dette at næringens rettssikkerhet ikke bare kan ses fra lovovertrедers side, men at det også må tas hensyn til virksomhetsutøvere som opptrer lovlydig.

Dette er grunnleggende feil. Begrepet rettssikkerhet er uløselig knyttet til individets vern. I NOU 2009:15 "Skjult informasjon – åpen kontroll", er begrepet rettssikkerhet utførlig drøftet i kapittel 7, og det vises til denne. Der uttales det blant annet:

"Kjernen i begrepet "rettssikkerhet" er knyttet til krav om at enkeltindividet skal være beskyttet mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side, samtidig som vedkommende skal ha mulighet til å forutberegne sin rettsstilling og forsvare sine rettslige interesser. [...] Rettssikkerhet er også et hovedelement i ivaretagelsen av enkeltindividets menneskerettigheter og på mange måter en menneskerett i seg selv. Særlig sterke utslag av rettssikkerhetshensynet gjenfinnes i EMK artikkel 6 om retten til en rettførdig rettergang."

Et foretaks rettssikkerhet må på samme måte vurderes fra foretakets side. Hensynet til andre næringsutøvere kan være et relevant hensyn ved vurdering av om et selskap skal ilegges et overtredelsesgebyr, mens rettssikkerhetsbegrepet bør forbeholdes individets/det enkelte selskaps rettigheter.

Departementet viser i kapittel 4.1 også til at "biomasse utover det som er tillatt [kan] bidra til forverring av miljøforholdene, fordi den totale belastningen fra havbruksnæringen i et område blir for stor. Videre vil overskridelse av konsesjonssatte grenser (MTB) på sikt kunne medføre en økt risiko for spredning av sykdom, parasitter som lakselus, overgjødning og forspill".

FHL mener departementet her blander forhold knyttet til lokalitetsbiomasse og konsesjonsbiomasse på en uheldig måte. Når det gjelder overskridelse av lokalitetsbiomasse, er FHL enig med departementet i at dette over tid kan bidra til forverring av de lokale miljøforholdene. Det kan dog stilles spørsmål ved om det samme gjelder for kortvarige overskridelser av lokalitetsbiomassen. Miljøaspektet gjør seg imidlertid ikke gjeldende på

samme måte ved overskridelse av konsesjonsbiomasse. Så lenge lokalitetsbiomassen overholdes, vil overskridelse av konsesjonsbiomasse utelukkende kunne ha uønskede markedsmessige eller konkurransemessige virkninger, og dette må da også reflekteres ved vurdering av om overtredelsesgebyr skal ilegges.

Behov for forvaltningsilagte overtredelsesgebyr

Departementet gjentar uttalelsene fra arbeidsgruppen som avga rapporten "Administrative sanksjoner, reaksjoner og straff" om at det er krevende for politi og påtalemyndighet å forfølge akvakultursaker og at dette i seg selv er en begrunnelse for at det er et behov for å ilagge administrative sanksjoner.

Departementet gjør en vurdering av politiets og påtalemyndighetens forfølging av saker innen akvakultur, og konkluderer i sin vurdering av behovet for forvaltningsilagte overtredelsesgebyrer slik:

"Beskrivelsen tegner et dystert bilde av påtalemyndighetens evne til å vinne frem med denne type saker og understøtter at dette er et område der det etter departementets oppfatning klart er behov for forvaltningsilagte overtredelsesgebyrer."

FHL vil vise til at en arbeidsgruppe ledet av Økokrim i 2008 avga en rapport om rømt oppdrettsfisk, der det ble foreslått en rekke tiltak for å styrke etterforskningen av slike saker. Det er avholdt nasjonalt fagseminar om akvakultur av Økokrim, og rømmingssaker har også fått prioritet gjennom Riksadvokatens rundskriv. Det synes å være etablert et godt operativt samarbeid mellom påtalemyndigheten og Fiskeridirektoratet i saker som gjelder overtredelse av akvakulturloven.

FHL mener disse tiltakene må få tid til å virke, før forvaltningen "avsier dom" over politi og påtalemyndighets evne og vilje til å følge opp akvakultursaker. Vi er derfor ikke enig i departementets vurdering på dette punktet.

FHL vil uansett være bekymret for en utvikling der forvaltningen velger å ilagge overtredelsesgebyr i mer alvorlige saker, fordi man vurderer sjansene for å få en fellende dom etter en anmeldelse mindre enn mulighetene til å ilagge et overtredelsesgebyr. Dette vil også være problematisk sett opp mot vurderingen av om et overtredelsesgebyr i det konkrete tilfellet vurderes som straff eller ikke.

FHL vil i den anledning peke på at overtredelsesgebyr skal komme i stedet for straff for de mindre alvorlige tilfellene. Det blir derfor feil dersom forvaltningen velger å ilagge overtredelsesgebyr for alvorlige saker fordi man er misfornøyd med eller usikker på det utfallet en eventuell straffesak vil gi.

FHL mener imidlertid at det er viktig at de administrative sanksjonene blir innrettet slik at det blir samsvar mellom overtredelsesgebyret for mindre alvorlig forhold og bøter idømt av domstolene for mer alvorlige forhold av samme art. Det innebærer at forvaltningen ved praktiseringen av bestemmelser om overtredelsesgebyr, må ta i betraktning domstolenes praksis i de mer alvorlige sakene, og innrette seg slik at overtredelsesgebyret ligger klart under dette. Det understrekes i den forbindelse at det ikke vil være tilstrekkelig å se hen til politiets praksis ved illeggelse av forelegg for ulike typer miljøkriminalitet. Det er domstolenes praksis som må være veiledende.

Når det gjelder virkemidler for å sikre en betryggende og forutsigbar illeggelse av overtredelsesgebyr, herunder sikre at like tilfeller blir behandlet likt, vil FHL, som tidligere fremheve at vedtak om illeggelse av overtredelsesgebyr bør fattes av Fiskeridirektoratet sentralt med departementet som klageinstans. Dette vil sikre at hensynet til likebehandling og forutsigbarhet blir best ivaretatt, og at de aktuelle forvaltningsorganer kan etablere god kompetanse på disse områdene.

FHL slutter seg til departementets vurderinger og konklusjoner om at overtredelsesgebyr kun skal kunne ilegges foretak og ikke personer.

Departementet har i kapittel 4.3.6.4 vist til at trussel om straff kan være viktig som en signaleffekt overfor næringen. For å underbygge dette har departementet vist til uttalelser i Høyesteretts dom inntatt i Rt. 2012 side 149, Vest Tank-dommen. FHL vil vise til at denne dommen omhandler svært alvorlig miljøkriminalitet som på ingen måte kan sammenlignes med skadepotensiale knyttet til akvakulturvirkosomhet. FHL finner derfor henvisningen underlig.

Overtredelsesgebyr er straff etter EMK

Departementet legger under henvisning til EMDs avvisningsavgjørelse i Inocêncio-saken til grunn at overtredelsesgebyr ilagt i medhold av akvakulturloven ikke er straff etter EMK. Departementets vurderinger bygger på arbeidsgruppens rapport. FHL uttalte følgende i sin uttalelse til arbeidsgruppens rapport:

"Arbeidsgruppen konkluderer med at overtredelsesgebyr ikke er straff etter EMK artikkel 6 og EMK protokoll 7 artikkel 4 nr. 1. Arbeidsgruppen ser ut til å bygge dette på EMDs avvisningsavgjørelse Inocencio mot Portugal, og mener denne avgjørelsen ikke vurderer overtredelsesgebyr ilagt med grunnlag i reguleringslovgivning som retter seg mot en avgrenset gruppe som å være straff.

FHL stiller spørsmål ved denne tolkningen. FHL viser til Bjørn O. Berg, Forvaltningssanksjoner (2005) side 178-179, der denne avgjørelsen er vurdert. Bergs konklusjon er at denne avgjørelsen ikke får betydning for vurderingen av om overtredelsesgebyr etter norsk lovgivning er å regne som straff etter EMK artikkel 6. Berg uttaler blant annet:

"Domstolens resonnement synes altså å være at en bot for å unnlate å innhente byggetillatelse ikke har generell anvendelse fordi den ikke kan ramme alle borgerne, men – formodentlig – bare den som bygger.

Det er all grunn til å sette spørsmålstegn (og utropstegn) ved EMDs argumentasjon på dette punktet. Et krav om byggetillatelse retter seg naturligvis mot enhver som planlegger en slik virksomhet, ikke mot en bestemt gruppe. Derfor blir det temmelig meningsløst å betrakte en bot for å unnlate å innhente byggetillatelse som en disiplinær forføyning, eller – i domstolens språkdrakt – en sanksjon som ikke har "generell anvendelse for alle borgere".

Når avgjørelsens ratio gir så vidt lite mening som den gjør – hvordan skal man så forholde seg til den når anvendelsesområdet for artikkel 6 skal fastlegges?. Her finnes flere muligheter. En mulighet er simpelthen å fraskrive avgjørelsen prejudikatsverdi. Begrunnelsen må da være at avgjørelsen er en anomali, som verken isolert sett eller ut fra konvensjonspraksis for øvrig gir særlig god mening. Begrunnelsens knappe og uprinsipielle form, i tillegg til at det dreier seg om en avvisningsavgjørelse, og ikke en dom, kan tale for en slik endelig løsning."

Videre uttaler Berg at dersom man skal legge dommen til grunn, kan den tolkes slik at sanksjoner mot brudd på plikten til å innhente en offentlig tillatelse, vil gå klar av straffebegrepet i EMK artikkel 6, der sanksjonene etter den interne retten rubriseres som sivilrettslig. Berg vurderer deretter norsk lovgivning slik:

"Går vi så tilbake til forvaltningsbøtene i den norske lovgivningen, er det slik at ingen av disse knytter seg til unnlattelse av å innhente offentlig tillatelse.

Forstår man Inocencio-avgjørelsen enten slik at den bare gjelder unnlattelse av å innhente offentlig tillatelse, eller som et "feilskjær" uten prejudikatsverdi, vil avgjørelsen således ikke få direkte betydning for spørsmålet om administrative bøter i norsk rett er straff etter artikkel 6.

FHL vil således vise til at det i beste fall er usikkert om Inocencio-avgjørelsen kan tas til inntekt for at overtredelsesgebyr for overtredelse av akvakulturloven ikke vil være straff i EMKs forstand. Det skal i den forbindelse pekes på at unntaket for såkalte disiplinærbeføyelser, som Inocencio-avgjørelsen synes å bygge på, etter praksis fra EMD fremstår som svært uklart. Berg uttaler i den forbindelse at: "Det kan synes som om EMD noen ganger bruker unntaket for disiplinærbeføyelser som en slags sikkerhetsventil for de saker som man av ulike grunner ønsker å unndra fra straffebegrepet i artikkel 6."

Arbeidsgruppen mener videre at det at overtredelsesgebyrene er begrenset oppad "til et visst beløp som neppe kan sies å være vært tyngende for akvakulturvirksomhetene", også tilsier at overtredelsesgebyr ikke er straff etter EMK.

FHL er ikke enig i dette. Overtredelsesgebyrene kan både etter gjeldende forskrift og etter arbeidsgruppens forslag blir svært høye både rent faktisk og sett i forhold til selskapenes størrelse. Dette taler i seg selv for at overtredelsesgebyr anses som straff etter EMK artikkel 6."

FHL vil opprettholde sitt ovennevnte standpunkt. FHL mener det vil være i strid med EMK å legge til grunn at overtredelsesgebyr etter akvakulturloven ikke er straff etter EMK. Det har i den sammenheng liten betydning at departement legger til grunn at saksbehandlingsreglene vil være de samme, all den tid det kan få betydning i andre sammenhenger hvorvidt overtredelsesgebyr regnes som straff etter EMK eller ikke.

Beregning av biomasse

Beregning av biomasse er sentralt ved ileggelse av overtredelsesgebyr, ettersom beregnet biomasse vil legges til grunn for beregning av gebyrets størrelse. FHL vil finne det derfor betenkelig at departementet ikke har berørt et så sentralt tema i sitt høringsnotat.

FHL vil derfor vise til sin uttalelse til arbeidsgruppens rapport. Arbeidsgruppen viser til at det er flere usikkerhetsfaktorer ved estimering av biomasse i den enkelte merd og på den enkelte lokalitet, og at systemene for beregning av biomasse er hjelpemidler og ikke gir fasitsvar.

FHL vil vise til at det ved overføring av smolt fra brønnbåt til merd, ved telling av dødfisk og ved estimering av snittvekt mv, ikke vil kunne fastsettes eksakte tall. Når det gjelder dødelighet, vil denne - særlig når fisken er liten - kunne være høyere enn det som registreres ved uttak av død fisk. Det er også klart at det ikke finnes utstyr tilgjengelig som med stor nøyaktighet kan beregne biomassen på en lokalitet.

FHL vil vise til at beregning av biomasse er vanskeligere enn arbeidsgruppen synes å legge til grunn. Det vises til Exactus-prosjektet i regi av Sintef, som skal utvikle mer nøyaktige metoder for estimering av biomasse. På prosjektets hjemmesider er det uttalt at:

"Industriens visjon er ± 1 % nøyaktighet på gjennomsnittsvekt og $\pm 0,1$ % nøyaktighet for estimert antall fisk i hver vektgruppe (2-3, 3-4 kg osv) før slakting. Prosjektet skal utvikle kunnskap og demonstrere løsninger som kan lede fram mot et kvantesprang i biomassekontroll fra dagens status med 5 - 10 % typiske avvik opp fram mot industrivisjonen."

Sintef legger altså til grunn at et avvik på 5 til 10 % mellom estimert og faktisk biomasse er et normalavvik. Dette er et betydelig større avvik enn det arbeidsgruppen synes å legge til grunn.

Arbeidsgruppen legger til grunn at Fiskeridirektoratet i "mangel av andre opplysninger" må legge til grunn de innrapporterte biomassetallene, "selv om disse beror på beregninger med flere usikre variabler".

FHL mener det er en grunnleggende mangel ved arbeidsgruppens rapport, at man ikke har vurdert nærmere konsekvensene av usikkerhet ved estimering av biomasse. Usikkerheten innebærer at et selskap kan bli ilagt overtredelsesgebyr selv om biomassen reelt sett ikke var overskredet på innrapporteringstidspunktet.

Det vises i den forbindelse også til Oslo tingretts dom av 1. februar 2012 i sak vedrørende overtredelsesgebyr ilagt Selsøyvik Havbruk AS, der retten ut fra bevisførselen i saken er uttalte at det på generelt grunnlag må tas høyde for en usikkerhet på minst 5 % ved estimering av biomasse.

Ut fra dette mener FHL at det ikke er rettslig adgang til å ilegge overtredelsesgebyr dersom overskridelsen ligger innenfor et normalavvik, og det ikke foreligger andre opplysninger som tilsier at MTB er overskredet. Dersom de innrapporterte tall skal legges til grunn, må det legges inn en sikkerhetsmargin.

Det er en klar svakhet ved høringsnotatet at usikkerhet ved beregning av biomasse ikke er drøftet, særlig med hensyn til hvordan usikkerhet ved biomasseberegning skal håndteres. FHL forventer at dette vil bli omtalt i en eventuell lovproposisjon.

Skyldkrav for illeggelse av overtredelsesgebyr

Departementet mener det er u hensiktsmessig med krav om uaktsomhet for illeggelse av overtredelsesgebyr, og mener slikt gebyr må kunne ilegges på objektivt grunnlag, med mindre det foreligger hendelige uhell eller force majeure.

FHL er ikke enig i departementets vurdering, og mener det er helt nødvendig at det er et krav til uaktsomhet for illeggelse av overtredelsesgebyr etter akvakulturloven. Fiskeridirektoratet praktiserer i dag skyldkravet ved illeggelse av overtredelsesgebyr meget strengt, og nærmest på grensen til et objektivt ansvar.

FHL er bekymret for at en rent objektiv bestemmelse vil innebære at terskelen for hva som skal anses som hendelige uhell eller force majeure vil bli alt for streng, slik at det ilegges gebyr ved enhver overtredelse. Dette vil igjen innebære at ordningen med overtredelsesgebyr vil kunne miste legitimitet i næringen. Ved foretaksstraff er det også et krav til skyld, jf. nedenfor.

FHL er ikke enig med departementet i at det innebærer store utfordringer for forvaltningen dersom det må påvises skyld for illeggelse av overtredelsesgebyr. FHL kan ikke se at dette så langt har medført store utfordringer for Fiskeridirektoratet. En løsning kan være at det inntas i lovbestemmelsen at det kan ilegges overtredelsesgebyr selv om ingen enkeltperson kan identifiseres som den som har opptrådt uaktsomt. Dette innebærer at anonyme og kumulative feil omfattes. FHL oppfatter at det i realiteten er slik direktoratet har praktisert gjeldende bestemmelse om overtredelsesgebyr, og mener dette bør kunne videreføres.

FHL stiller også spørsmål ved departementets generelle uttalelse på side 64 om at:

"Overtredelser av akvakulturregelveket påfører samfunnet kostnader som bør kompenseres – det er ikke tale om en bestemt skadelidt, dermed vil alminnelige

erstatningsrettslige regler være utilstrekkelige som grunnlag for erstatning. Likevel, en skade har oppstått."

FHL reagerer på at departementet nærmest fremstiller det slik at enhver overtredelse av akvakulturregelverket generelt påfører samfunnet kostnader. Som departementet er vel kjent med, kan overtredelser være svært ulike, de kan være unnskyldelige, og mange påvirker ikke miljøet overhodet. For overtredelser som kan oppfattes å påvirke miljøet, kan det også være omstridt hvor store skadevirkningene faktisk er. Det er beklagelig at departementet kommer med denne type generelle, unøyaktige uttalelser som vil kunne virke stigmatiserende for næringen.

Departementet mener videre at en akvakulturvirksomhet bør kunne holdes ansvarlig for "lovbrudd begått av en brønnbåt som skal frakte fisk til slakteri eller et avlusningsfirma som skal avluse fisken".

FHL er ikke enig i denne vurderingen. FHL mener at så lenge en akvakulturvirksomhet har foretatt et forsvarlig valg av tjenesteleverandør, for eksempel for transport av fisk til slakteri, blir det helt feil dersom akvakulturvirksomheten skal bli holdt ansvarlig for lovbrudd begått av og på en brønnbåt. FHL mener det er den enkelte tjenesteleverandør som selv må holdes ansvarlige for brudd på akvakulturloven. Det burde være både i myndighetenes og næringens interesse at sanksjonen blir rettet mot den som begår en overtredelse av regler fastsatt i eller i medhold av akvakulturloven. Med den foreslåtte endringen i akvakulturloven § 12 vil både forvaltningen og domstolene kunne ilegge reaksjoner direkte overfor tjenesteleverandør. Det bør også være hovedregelen. Departementet uttaler også at:

"hendelige uhell er hendelser som fremstår helt uventet ut fra beste erfaring og annen kunnskap på tidspunktet for lovbruddet. Departementet påpeker at terskelen for at et lovbrudd skal vurderes å være et resultat av et hendelig uhell ligger svært høyt. [...] Det er bare der en ut fra beste praktiske erfaringsgrunnlag på gjerningstidspunktet ikke rimeligvis kunne regne med at noe slike kunne skje, at det er nærliggende å karakterisere lovbruddet som et hendelig uhell."

FHL er i utgangspunktet enig i at terskelen for hva som skal regnes som hendelige uhell skal være streng, men mener departementets formulering i siste setning tilsier at det i praksis etableres et objektivt ansvar. Med et slikt vurderingstema, og med kunnskap om tidligere forvaltningspraksis, vil direktoratet etter FHLs oppfatning alltid kunne komme til at en hendelse var noe man kunne regne med. FHL vil fremheve at hva som er uventet må ses ut fra det generelle og spesielle erfaringsgrunnlaget til næringsaktørene, som faktisk besitter den aktuelle kunnskapen.

Beviskrav

Departementet uttaler at det er lagt til grunn et krav om klar sannsynlighetsovervekt for ileggelse av overtredelsesgebyr. FHL vil vise til at ettersom overtredelsesgebyr etter akvakulturloven er straff etter EMK art. 6, fremgår det av høyesteretts praksis at det må stilles et krav om klar sannsynlighetsovervekt.

FHL stiller seg noe undrende til at departementet synes å ville relativisere beviskravet "avhengig av hvor stort overtredelsesgebyr det er tale om å ilegge". FHL mener at beviskravet klar sannsynlighetsovervekt må foreligge dersom direktoratet skal kunne ilegge overtredelsesgebyr, uavhengig av om det er en stor eller liten sak. Noe annet vil lede til svært vanskelige skjønsmessige vurderinger for direktoratet selv av hvilke beviskrav som skal stilles i den enkelte sak. For det enkelte havbruksselskap vil det gi liten grad av forutsigbarhet om beviskravet skal relativiseres. Beviskravet må derfor være "klar sannsynlighetsovervekt", uavhengig av om det foreligger en stor eller liten overtredelse.

FHL legger videre til grunn at beviskravet "klar sannsynlighetsovervekt" gjelder både ved vurdering av om det foreligger en overtredelse og ved utmålingen av gebyrets størrelse.

Domstolenes prøvelsesrett

FHL er enig i departementets forslag om at retten skal kunne prøve alle sider av saken dersom overtredelsesgebyr bringes for retten. Dette er en rettsikkerhetsgaranti som også følger av at overtredelsesgebyr etter akvakulturloven må anses som straff etter EMK art. 6.

FHL er ikke enig med departementet i at domstolene ikke bør prøve opportunitetsprinsippet. Ettersom direktoratet kan utmåle overtredelsesgebyr av en betydelig størrelse, mener FHL at domstolene også bør kunne prøve om gebyr skal ilegges. FHL mener (i motsetning til departementet) at domstolenes adgang til å prøve opportunitetsskjønnet vil ha en direkte parallell i domstolenes adgang til å vurdere om foretaksstraff skal ilegges etter straffeloven § 48b. Departementets sammenligning med påtalemyndighetens valg av å ta ut tiltale, er etter FHLs oppfatning lite treffende. Så lenge domstolene etter straffeloven § 48b kan vurdere om straff skal idømmes selv om vilkårene etter straffeloven § 48a foreligger, vil det gi liten mening dersom utgangspunktet skal være det motsatte ved sivilrettslig prøving av overtredelsesgebyr. En annen løsning vil i ytterste konsekvens kunne medføre at foretak vil ønske seg straffeutførelse for å ha muligheten til å prøve alle sider ved saken i retten. Vi kan ikke skjønne at det kan være meningen.

Øvre tak for overtredelsesgebyr

FHL mener det bør fremgå et øvre tak for ilegging av overtredelsesgebyr, og at dette taket bør inntas i akvakulturloven. Dersom overtredelsesgebyret knyttes til folketrygdens grunnbeløp, vil taket justeres i tråd med pris- og lønnsveksten, og det vil ikke være behov for hyppige justeringer av taket. Det vil da være kurant å la lovgiver ta stilling til det øvre taket for overtredelsesgebyr.

Departementet foreslår at taket for overtredelsesgebyr skal differensieres ut fra antall konsesjoner konsernet har. Dette innebærer slik FHL ser det at samme lovbrudd skal kunne gi ulike overtredelsesgebyr, avhengig av selskapets størrelse. Dersom man ser for seg samme lovbrudd i et selskap med to og 25 konsesjoner, legger altså departementet til grunn at overtredelsesgebyret for det minste selskapet kan bli 1,23 millioner kroner, og for det største 4,1 millioner kroner. FHL kan ikke slutte seg til departementets forslag på dette punktet.

Det er FHLs klare oppfatning at overtredelsesgebyr som utgangspunkt skal utmåles med grunnlag i forslaget til § 30 annet ledd. FHL er sterkt uenig i at selskapenes størrelse skal få avgjørende betydning for gebyrets størrelse. Dersom departementet legger til grunn at nivået på overtredelsesgebyret også skal gi en veiledning i forhold til straffutmåling, vil dette kunne gi svært uoversiktlige straffeutmålinger. FHL kan uansett vanskelig se for seg at domstolene vil relativisere bøtenivået på en slik måte.

Det bør derfor være ett tak på utmåling av overtredelsesgebyr. Etter FHLs mening bør ikke taket settes høyere enn 15 G. Dersom myndighetene mener en sak er så vidt alvorlig at reaksjonen bør overstige dette, må saken politianmeldes og overlates til påtalemyndighet og domstol. FHL mener det vil bære helt galt av sted, dersom direktoratet skal ha kompetanse til å ilegge overtredelsesgebyr på inntil 35 millioner kroner. Dersom departementet skal tas på ordet, kan det også se ut som om departementet mener at den nedre grense for straffutmåling for det største selskapet i Norge, vil være 35 millioner kroner.

Foreldelse av overtredelsesgebyr

Departementet foreslår at det bør lovfestes en foreldelsesfrist for ilegging av overtredelsesgebyr. FHL mener dette er klart positivt og slutter seg til dette.

Departementet uttaler i beskrivelsen av gjeldende rett i kapittel 4.5.8.4.1, side 88, at "saker som omhandler illeggelse av overtredelsesgebyr er ofte gjenstand for omfattende og langvarig behandling i forvaltningen. Dette skyldes blant annet at sakene er både svært tekniske og kompliserte".

FHL er ikke enig i denne beskrivelsen. Saksbehandlingstiden i saker om illeggelse av overtredelsesgebyr har frem til nå i hovedsak vært påvirket av at direktoratet har opphevet vedtak på grunn av manglende hjemmel, og at saker har lagt på vent som følge av departementets vurdering av dette spørsmålet. FHL kan ikke se at disse sakene er mer kompliserte enn andre akvakultursaker.

Når behandlingen av denne sakstypen får "satt seg", kan FHL ikke se at det skal være grunnlag for å bruke mer tid på denne type saker enn andre saker. Til dette kommer at det i den forvaltningspraksis som en til nå har sett, særlig for biomasseoverskridelser, i realiteten kun har blitt gjort en skjematisk beregning av gebyr basert på innrapportert biomasse. I praksis har havbruksselskapene blitt pålagt bevisbyrden i forhold til å dokumentere forhold som har betydning for vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, og også utmålingen.

I forlengelsen av dette mener FHL at forhåndsvarsel om vedtak om overtredelsesgebyr ikke bør være tilstrekkelig til å avbryte foreldelsesfristen. Næringsaktørene er ilagt en rekke rapporteringsplikter. Direktoratet kan på bakgrunn av de rapporter, driftsplaner mv som næringsaktørene er pålagt å sende inn, skaffe seg kunnskap om en overtredelse kort tid etter at den har skjedd. For biomasse skal det rapporteres månedlig. FHL mener det bør være mer enn tilstrekkelig at direktoratet innen to år etter at en overtredelse fant sted, må undersøke og treffe vedtak om illeggelse av gebyr. En slik regel vil også kunne sikre at saker blir avgjort innen rimelig tid, jf. EMK art. 6 nr. 2.

FORSLAG TIL ENDRINGER I § 31, STRAFF

FHL er enige med departementet i at straff bør reserveres for alvorlige overtredelser av akvakulturloven, og at mindre alvorlige overtredelser bør håndteres administrativt. FHL er videre positive til at det angis i straffebudet hvilke bestemmelser det skal være straffebelagt å overtre.

Skyldkrav

FHL er enige i at straff bør være forbeholdt forsettlige og grovt uaktsomme overtredelser. Når det gjelder den nedre terskelen for illeggelse av foretaksstraff etter straffeloven §§ 48a og 48b, synes departementet å legge til grunn at foretaksstraff innebærer at også simpelt uaktsomme overtredelser straffes, jf. høringsnotatet kapittel 4.4.2.4. Det uttales blant annet på side 48 at:

"Fiskeri- og kystdepartementet fremhever at skyldkravet "forsettlig eller grovt uaktsomt" ikke skal innebære en høyere terskel for illeggelse av foretaksstraff etter akvakulturloven § 30, jf. straffeloven § 48a. Om den nedre grense for skyldansvaret i akvakulturloven er uaktsom eller grovt uaktsomt har altså ingen betydning for foretaks straffansvar."

FHL vil vise til at dette trolig er noe upresist. For å kunne ilegge foretaksstraff etter straffeloven § 48a, må skyldrekvisitten i straffebudet, altså "grovt uaktsomhet" i utgangspunktet være oppfylt. Det vises til Rt. 2002 side 1312 der Høyesterett uttalte:

"Det gjelder et skyldkrav også i relasjon til anvendelse av foretaksstraff etter straffeloven § 48a. En ren konstatering av at det foreligger en objektiv overtredelse av det aktuelle straffebudet, er ikke tilstrekkelig. [...] For at foretaksstraff skal kunne

anvendes, må det etter dette enten foreligge skyld – forsett eller uaktsomhet – hos en enkeltperson som handler på vegne av foretaket, eller anonyme og/eller kumulative feil."

I Andenæs/Matningsdal/Rieber-Mohn, Alminnelig strafferett, 5. utgave, side 280, uttales det følgende:

"På samme måte som det personlige straffansvaret, er også foretaksstraff betinget av at skyldkravet i vedkommende straffebud er oppfylt, jf. Rt 2002 s. 1312. Forskjellen er altså at det ikke er nødvendig å peke ut hvem som har utført handlingen – eventuelt kan man summere feil begått av forskjellige personer."

Det kan derfor etter FHLs oppfatning ikke uten videre generelt legges til grunn at foretak kan straffes uten at det foreligger skyld. Dette får også betydning for vurdering av om overtredelsesgebyr skal ilegges på objektivt grunnlag, eller om det skal oppstilles et krav om skyld.

Straffutmåling

Departementet har i kapittel 4.4.2.3 gitt uttalelser som kan leses som en veiledning til påtalemyndigheten og domstolene hva gjelder straffutmåling i saker om overtredelse av akvakulturloven. Departementet uttaler:

"Det vil være en god indikasjon på at overtredelsen er så alvorlig at den bør anmeldes at forvaltningen anser et riktig sanksjonsnivå å ligge over det lovfestede taket for overtredelsesgebyr."

Straffutmålingen er i Norge opp til domstolenes skjønn, og slike føringer som her er oppstilt, vil i praksis innebære at det innføres "minstestraft" for straffbare overtredelser av akvakulturloven. FHL er i tvil om departementet virkelig mener dette.

Dersom departementets uttalelser på side 45 i høringsnotatet skal tas på ordet, vil det innebære at dersom det største havbruksselskapet i Norge skal ilegges et forelegg eller dømmes til å betale en bot, innebærer det at botens størrelse minimum kan være 35 millioner kroner. FHL håper at dette ikke er departementets mening, og dette vil nok under enhver omstendighet neppe få medhold i domstolene.

Departementets uttalelser om straffenivå er videre problematiske i forhold til bestemmelsen om tilståelsesrabatt i straffeloven § 59 andre ledd, som innebærer at en tilståelse skal gi en merkbar reduksjon i straffen.

FHL vil videre vise til at departementet på side 81 uttaler:

"Selv om det øvre taket vil være veiledende for når en overtredelse bør anmeldes, vil det likevel være anledning til å anmelde overtredelser lenge før taket nås."

FHL mener dette også må reflekteres i straffenivået. Enkelte saker kan være så alvorlige sett fra myndighetenes og påtalemyndighetens side at det bør reageres med straff. Det betyr imidlertid ikke at straffen i slike saker må ligge over taket på overtredelsesgebyr, ettersom det kan være et selvstendig formål å signalisere at en handling er straffverdig.

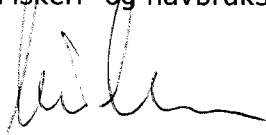
AVSLUTNING

Hvis Regjeringens ambisjoner om at "Norge skal bli verdens beste sjømatnasjon" skal realiseres må også sjømatnæringene ha rammebetingelser som er forutsigbare, presise og gir rom for måloppnåelse. Akvakulturloven er i denne sammenheng særdeles viktig og

innretningen på lovens innhold vil være avgjørende for mulighetene for måloppnåelse. Som FHL i dette høringsbrevet har påpekt, er det mye i departementets forslag som er en styrkelse og presisering av gjeldende lov. Samtidig er det også mye som etter vår mening ikke bygger opp om at næringen skal videreutvikle seg til en mer bærekraftig matproduserende næring og ha mulighet til å utløse potensialet som ligger i den blå åker. Generelt vil vi anføre en skuffelse over at departementet gjennom høringsnotatet, gir uttrykk for at det beste departementet kan bidra med i arbeidet med måloppnåelsen om å bli "verdens beste" og mest bærekraftige sjømatprodusent er å skjerpe mulighetene for pålegg og straff, og dette uten at kunnskapsgrunnlaget på mange områder er tilstede.

FHL stiller gjerne opp hvis det er ønske om nærmere utdypninger og presiseringer rundt vårt hørings svar. Samtidig vil vi uttrykke vilje og ønske om et nærmere samarbeid med departementet i arbeidet med å utforme rammebetingelser for sjømatnæringen som kan bidra til å utvikle en verdensledende bærekraftig sjømatnæring; en målsetning FHL fullt ut deler.

Vennlig hilsen
Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening



Geir Andreassen
Adm. direktør