



**DET KONGELIGE
FISKERI- OG KYSTDEPARTEMENT**

Høringsnotat av 8. mai 2009

Etterkontroll av deltakerloven

Forslag til endringer i lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven), lov 17. juni 1966 nr. 19 om forbud mot at utlendinger driver fiske (fiskeriforbudsloven), lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressursloven) mv.

Høringsfrist 24. august 2009

1	INNLEDNING	4
2	ENDRINGER I DELTAKERLOVEN	4
2.1	Bakgrunn	4
2.2	Behov for endringer	4
2.3	Krav om nasjonalitet og bosted, § 5	5
2.3.1	Krav om nasjonalitet for ervervstillatelse	5
2.3.2	Krav om bosted for mannskap og fartøyfører	6
2.4	Krav om aktiv fisker som majoritetseier med faktisk kontroll, § 6 annet ledd	8
2.5	Distriktmessige hensyn m.v. som avslagsgrunn, § 7 første ledd bokstav a	10
2.6	Støtte til kondemnering som avslagsgrunn, § 7 første ledd bokstav b.....	12
2.7	Banker og andre kredittinstitusjoner med utenlandske eiere, § 7 tredje ledd.....	12
2.8	Tilbakekall av ervervstillatelse, § 11	13
2.9	Krav om spesiell tillatelse til enkelte former for fiske og fangst, § 12	14
2.10	Årlige adgangsvilkår i enkelte fiskerier, § 21	17
2.11	Overtredelsesgebyr og tvangsmulkt, §§ 28 og 29	19
2.12	Straffebestemmelsene i deltakerloven, § 31	20
2.12.1	Gjeldende rett	20
2.12.2	Behov for endringer	20
2.12.3	Kravet til subjektiv skyld	21
2.12.4	Strafferammer	22
2.12.5	Skjerpene omstendigheter	22
2.12.6	Hvilke bestemmelser som skal være underlagt straffetrussel	23
2.12.7	Medvirkning	23
2.12.8	Forsøk.....	24
2.12.9	Øvrige fellesbestemmelser om straff.....	24
2.13	Straffeprosessuell inndragning, ny § 31a	24
3	ENDRINGER I FISKERIFORBUDSLOVEN	26
3.1	Bakgrunn	26
3.2	Behov for endringer	26
3.3	Saklig og geografisk virkeområde, § 1	27
3.3.1	Saklig virkeområde.....	27
3.3.2	Geografisk virkeområde	28
3.3.3	Konsekvenser ved flytting av bestemmelser til andre lover	28
3.3.4	Forholdet mellom fiskeriforbudsloven, soneloven og havressursloven.....	28
3.4	Definisjoner, § 2	29

3.5	Fiskeforbudet, bostedskravet mv., § 3	30
3.6	Prøvedrift av nye fartøytyper, § 4	32
3.7	Vurdering av omlastingsforbudet, § 5	33
3.7.1	Bakgrunn/historikk	33
3.7.2	Reglene om omlasting i fiskeriforbudsloven, soneloven og havressursloven	34
3.7.3	Nærmere om fiskeriforbudsloven § 5	35
3.7.4	Behovet for et lovforbud.....	35
3.7.5	Vurdering av dispensasjonsadgangen i § 5	37
3.7.6	Vedtakskompetanse	40
3.7.7	Plassering av bestemmelsen	40
3.8	Unntak fra forbud mot fiske og omlasting i særlige tilfeller, § 6	40
3.9	Fiskerioppsynet, § 7	41
3.10	Forbudet mot ilandføring, § 8	42
3.11	Straffebestemmelsene, §§ 10 og 11	44
4	ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER	46
5	FORSLAG TIL LOVENDRINGER	47

1 Innledning

I dette høringsnotatet foreslår departementet endringer i lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven), og i lov 17. juni 1966 nr. 19 om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. i Norges territorialfarvann (fiskeriforbudsloven). Det foreslås at flere av bestemmelsene i fiskeriforbudsloven videreføres i deltakerloven og lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressursloven).

I høringsnotatets kapittel 2 omtales forslagene til endringer i deltakerloven, mens kapittel 3 omtaler forslaget om endringer i fiskeriforbudsloven, herunder flytting av enkelte av lovens bestemmelser til andre lover. I kapittel 4 omtales administrative og økonomiske konsekvenser av lovforslaget, mens kapittel 5 inneholder de enkelte lovforslagene.

2 Endringer i deltakerloven

2.1 Bakgrunn

Deltakerloven ble vedtatt 26. mars 1999 og erstatter tidligere lover som har regulert deltakelsen i fiske og fangst, herunder lov 16. juni 1972 nr. 57 om regulering av deltagelsen i fisket, jf. Ot.prp. nr. 67 (1997-98) Om lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven).

Lovens formål er dels å tilpasse fiskeflåten fangstkapasitet til ressursgrunnlaget for å sikre en rasjonell og bærekraftig utnyttelse av de marine ressurser, dels å øke lønnsomheten og verdiskapningen i næringen og gjennom dette trygge bosetting og arbeidsplasser i kystdistriktene, og dels å legge til rette for at høstingen av de marine ressurser fortsatt skal komme kystbefolkningen til gode.

Deltakerloven regulerer hvem som har adgang til å drive ervervsmessig fiske og fangst med norske fartøy og visse fartøy eid av utlending bosatt i Norge. Loven stiller krav om ervervstillatelse for fartøyeier for å drive ervervsmessig fiske og fangst, og krav om spesiell tillatelse for å drive fiske med ringnot, trål og reke trål, og til å drive sel- og hvalfangst. Loven gir også forvaltningen adgang til for ett år om gangen å begrense adgangen til å delta i bestemte fiskerier dersom hensynet til ressursforvaltningen, avviklingen av fisket eller lønnsomheten i fisket gjør det nødvendig.

Det såkalte Eierskapsutvalget avga 21. juni 2002 en innstilling med forslag til endringer i loven, jf. NOU 2002:13. Flere av endringsforslagene ble fulgt opp gjennom en lovendring 17. desember 2004, jf. Ot.prp. nr. 70 (2003-2004) Om lov om endring i lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) m.v. Bl.a. ble det vedtatt nye bestemmelser om overtredelsesgebyr og tvangsmulkt, samt vedtatt enkelte endringer i reglene om arv, generasjonsskifte og eierendringer knyttet til fiskefartøy.

2.2 Behov for endringer

På grunn av tiden som har gått siden deltakerloven ble vedtatt i 1999, mener Fiskeri- og kystdepartementet at det nå bør gjennomføres en såkalt etterkontroll av loven, dvs. en gjennomgang av hele loven med sikte på oppdatering og utvikling av regelverket. Vi viser i den forbindelse særlig til at forarbeidene til deltakerloven gir uttrykk for at ordningen med

årlige adgangsbegrensninger i kystfartøygruppens fiske bør vurderes på nytt dersom visse forutsetninger er til stede, jf. Ot.prp. nr. 67 (1997-98) s. 52. Vi mener disse forutsetningene er til stede nå, jf. omtale nedenfor i kapittel 2.10.

Formålet med etterkontrollen er i første rekke å kontrollere om regelverket virker etter sin hensikt, og sørge for nødvendige forbedringer dersom dette ikke er tilfellet.

Mer konkret er målet med etterkontrollen å undersøke om det foreligger behov for endringer i selve lovteksten. Endringer i forskrifter og praksis i medhold av loven faller i utgangspunktet utenfor etterkontrollen, men vi vil likevel vurdere enkelte slike endringer der det faller naturlig, jf. særlig kapittel 2.5.

2.3 Krav om nasjonalitet og bosted, § 5

2.3.1 Krav om nasjonalitet for ervervstillatelse

Gjeldende rett

Deltakerloven § 5 stiller et krav om nasjonalitet for at en fartøyeier skal kunne få ervervstillatelse til å drive ervervsmessig fiske og fangst. Bare norske statsborgere og personer likestilt med norske statsborgere kan få slik ervervstillatelse. Dette kravet skal bidra til å sikre norsk eierskap i fiskeflåten.

Hvem som er likestilt med norske statsborgere framgår av fiskeriforbudsloven § 2 første og annet ledd. Hovedregelen, som står i første ledd, innebærer at alle personer bosatt i Norge og norske selskaper med begrenset ansvar, samt staten, statlig styrte fond og innretninger, og norske kommuner, er likestilt med norske statsborgere.

Selskaper med begrenset ansvar regnes i denne sammenheng som norske dersom hovedkontoret ligger i Norge og styreflertallet og styrelederen er norske statsborgere bosatt i Norge siste to år, og norske statsborgere eier minst 60 % av selskapet og kan utøve stemmerett med tilsvarende andel av stemmene.

Ut over dette vil kommandittselskap og partrederier og andre selskap med ubegrenset ansvar oppfylle nasjonalitetskravet dersom de har norsk eierskap mv. som nevnt i sjøloven § 1 første ledd nr. 2 og 3.

For utlendinger bosatt i Norge, kommer det i tillegg som en reell begrensning at deltakerlovens virkeområde er snevrere for disse enn for norske statsborgere, jf. virkeområdebestemmelsen i deltakerloven § 2. Deltakerloven er begrenset til å gjelde fartøy som er norske etter reglene i sjøloven §§ 1 til 4, og til fartøy som eies av utlendinger bosatt i Norge når fartøyets største lengde er mindre enn 15 meter. Fartøy som er norske etter sjøloven § 1 tredje ledd, dvs. fartøy som er norske fordi de er eid av person, selskap eller virksomhet som er omfattet av EØS-avtalen, regnes ikke som norske i deltakerlovens forstand med mindre fartøyet eies av person bosatt i Norge og har en største lengde mindre enn 15 meter. Dette innebærer i praksis at utlendinger bosatt i Norge normalt ikke kan få ervervstillatelse for fartøy med en største lengde på 15 meter eller mer.

I tillegg er det en særregel i fiskeriforbudsloven § 2 annet ledd som åpner for å likestille enkelte andre selskaper med norske statsborgere i særlige tilfeller. Bestemmelsen lyder:

”Kongen kan i særlige tilfelle tillate at aksjeselskap, allmennaksjeselskap eller annet selskap med begrenset ansvar som ikke fyller vilkårene i nr. 2 i forrige ledd, og som driver tilvirkning av fiskevarer i medhold av tillatelse etter lov av 14. desember 1917 om ervervelse av vannfall, bergverk og annen fast eiendom, skal få utøve virksomhet som etter denne lov er forbeholdt personer og selskaper nevnt i forrige ledd. Tillatelsen kan bare omfatte virksomhet som er naturlig knyttet til selskapets tilvirkningsanlegg i Norge. Når samfunnsmessig hensyn tilsier det, kan det fastsettes særlige vilkår for tillatelsen.”

Denne bestemmelsen har helt mistet sin praktiske betydning etter at bestemmelsene om annen fast eiendom enn vannfall og bergverk i lov av 14. desember 1917 nr. 16 om ervervelse av vannfall, bergverk og annen fast eiendom (industrikonsesjonsloven) ble opphevet i forbindelse med at Norge gikk inn i det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS). Bestemmelsene ble den gang erstattet av lov 23. desember 1994 nr. 79 om erverv av næringsverksemd (ervertsloven) som siden er opphevet ved lov 21. juni 2002 nr. 38.

Behov for endringer

Departementet mener at behovet for mer tilgjengelige regler tilsier at definisjonen av hvem som oppfyller nasjonalitetskravet framgår direkte av deltakerloven og ikke bare gjennom en henvisning til fiskeriforbudsloven. For sammenhengens skyld bør deltakerloven § 5 også gjengi sjøloven § 1 første ledd nr. 2 og 3 som angir hvilke kommandittselskap og partrederi og andre selskap med ubegrenset ansvar som oppfyller nasjonalitetskravet.

Videre mener departementet at sammenhengen i regelverket vil bli tydeligere dersom det framgår av deltakerloven § 5 at utlendinger bosatt i Norge bare kan få ervervstillatelse for fartøy med største lengde mindre enn 15 meter. Denne begrensningen for utlendinger bosatt i Norge følger i dag av virkeområdebestemmelsen i § 2, men kan etter vår mening med fordel også inkorporeres i bestemmelsen om nasjonalitetskrav i § 5.

Departementets forslag

Departementet foreslår etter dette at bestemmelsene i fiskeriforbudsloven § 2 første ledd tas inn i deltakerloven § 5 som en del av nasjonalitetskravet, dog med den presisering at utlendinger bosatt i Norge bare kan få ervervstillatelse for fartøy med største lengde mindre enn 15 meter. Når det gjelder fiskeriforbudsloven § 2 annet ledd, så har den helt mistet sin praktiske betydning, og vi ser derfor ingen grunn til å videreføre den. Vi foreslår videre at angivelsen i sjøloven § 1 første ledd nr. 2 og 3 av hvilke kommandittselskap, partrederi mv. som er å anse som norske, gjengis i deltakerloven § 5.

2.3.2 Krav om bosted for mannskap og fartøyfører

Gjeldende rett

Fiskeriforbudsloven § 3 annet ledd inneholder et krav om at minst halvparten av mannskapet og lottfiskerne på et fartøy, samt fartøyføreren, skal være bosatt i en norsk kystkommune eller nabokommune til kystkommune dersom fartøyet skal kunne fiske i territorialfarvannet.

Tilsvarende krav gjelder i Norges økonomiske sone samt fiskerisonen ved Jan Mayen, jf. soneloven § 3 første ledd annet punktum som henviser til fiskeriforbudsloven, og forskrift 23. mai 1980 nr. 4 om opprettelse av fiskerisone ved Jan Mayen. Fiskeforbudet gjelder imidlertid ikke i fiskevernsonen og territorialfarvannet ved Svalbard, jf. fiskeriforbudsloven § 1 annet punktum, lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard § 4, forskrift 28. april 1978 nr. 20 om regulering ved fiske og fangst mv. i Svalbards territorialfarvann og indre farvann, og forskrift 3. juni 1977 nr. 6 om fiskevernsonen ved Svalbard § 2.

Den aktuelle bestemmelsen stilte opprinnelig et krav om norsk bosted og statsborgerskap for minst halvparten av mannskapet eller lottfiskerne på et fartøy, men ble endret ved lov 22. desember 2006 nr. 97 for å bidra til å fjerne usikkerhet om Norge oppfylte sine forpliktelser etter EØS-avtalen i forhold til regelverket om fri bevegelighet for arbeidstakere og tjenester, jf. Ot.prp. nr. 99 (2005-2006) og Inst. O. nr. 25 (2006-2007).

Bakgrunnen for bostedskravet er en av hovedmålsettingene i den norske fiskeripolitikken, nemlig å bidra til at de nasjonale marine ressursene kommer kystbefolkningen i Norge til gode.

Fiskeriforbudsloven § 3 annet ledd andre punktum inneholder en hjemmel for dispensasjon fra bostedskravet for fartøyførere med bosted annet sted i Norge enn kystkommune eller nabokommune, i øvrig EØS-område, eller i de deler av Norden som ikke er omfattet av EØS.

Behov for endringer

Departementet mener at kravet om norsk bosted for fartøyets mannskap naturlig hører hjemme som en del av nasjonalitetskravet i deltakerloven § 5. Det vises særlig til at det er deltakerloven som regulerer vilkårene for deltakelse i fiske med norske fartøy.

Deltakerloven har imidlertid et videre geografisk virkeområde enn fiskeriforbudsloven og soneloven hvor bostedskravet er plassert, jf. fiskeriforbudsloven § 3 annet ledd og soneloven § 3. Deltakerloven gjelder alle norske fartøy som driver ervervsmessig fiske, også de som fisker utenfor Norges økonomisk sone og fiskerisonen ved Jan Mayen. Virkeområdet omfatter dermed også norske fartøy i andre lands territorialfarvann eller økonomiske soner, i internasjonalt farvann, og i fiskevernsonen og territorialfarvannet ved Svalbard.

På denne bakgrunn blir det naturlig å reise spørsmål om kravet om bosted for mannskapet også bør gjelde for norske fartøy som driver fiske og fangst i disse områdene.

Som et klart utgangspunkt mener departementet at det ikke er noen grunn til å ha forskjellige regler for norske fartøy avhengig av om de fisker i farvann under norsk fiskerijurisdiksjon eller ikke. Samtidig mener vi at det er viktig å videreføre bostedskravet for å sikre at de nasjonale marine ressurser kommer kystbefolkningen i Norge til gode. Dette tilsier at bostedskravet gis anvendelse på alle norske fartøy som driver fiske og fangst, uavhengig av om det skjer innenfor eller utenfor Norges økonomisk sone og fiskerisonen ved Jan Mayen.

Det er i dag flere norske fartøy som driver fangst utenfor Norges økonomisk sone og fiskerisonen ved Jan Mayen. Så godt som alle disse fartøyene fisker også innenfor Norges økonomisk sone og vil derfor normalt ha en mannskapssammensetning som oppfyller bostedskravet – både når de fisker innenfor og når de fisker utenfor sonen. Vår erfaring er at norske fartøy som fisker utenfor Norges økonomisk sone i henhold til bilaterale avtaler eller i områder regulert av Den nordøstatlantiske fiskerikommisjon (NEAFC) eller Den nordvestatlantiske fiskerikommisjon (NAFO) i praksis benytter seg av fartøyførere og i overveiende grad av mannskap som er bosatt i Norge. For disse fartøyene vil en utvidelse av bostedskravets anvendelsesområde ha liten betydning.

Det kan stilles spørsmål ved om en utvidelse av bostedskravet undertiden vil være problematisk fordi det i fjernere farvann kan oppstå behov for personell som har lokal kompetanse. Departementet antar imidlertid at det innenfor rammene av bostedskravet vil

være god anledning til å benytte slikt personell. Det vises også til adgangen til å dispensere fra bostedskravet for fartøyførere som er bosatt i EØS-området eller Norden for øvrig.

Når det gjelder norske fartøy som fisker i området som er regulert av Kommisjonen for bevaring av levende marine ressurser i Antarktis (CCAMLR), vil imidlertid en innføring av bostedskravet kunne ha en viss betydning. Det dreier seg i praksis om et fåtall norske fartøy, som enten deltar i fisket etter krill eller i fisket etter patagonsk tannfisk. I og med at disse fartøyene hovedsakelig oppholder seg i farvann fjernt fra Norge, så vil de ofte i noe større grad benytte seg av utenlandsk mannskap. Vår erfaring er likevel at nøkkelpersonell som fartøyfører, styrmenn, maskinister og fabrikk sjef i overveiende grad er bosatt i Norge, mens det blant øvrig mannskap vil være en blanding av personer bosatt i Norge og i utlandet.

Departementet mener likevel at det vil innebære en unødig begrensning for norske fartøy med tillatelse til å fiske i områder regulert av CCAMLR dersom bostedskravet innføres også for dem. Loven bør derfor ha en åpning for at Kongen ved forskrift kan gjøre unntak fra bostedskravet for fiske og fangst i farvann utenfor norsk eller annen stats jurisdiksjon, og som er regulert av internasjonale fiskeriforvaltningsorgan.

Når det gjelder forholdet til EØS-retten, så er det ikke problematisk å utvide bostedskravets virkeområde. Departementet legger til grunn at EØS-retten anerkjenner at en EØS-medlemsstat kan kreve at fartøy som fisker på statens kvote har en reell økonomisk tilknytning til staten, herunder at minst halvparten av mannskapet er bosatt i kystnære områder i den aktuelle staten.

Departementets forslag

Departementet foreslår etter dette at bostedskravet flyttes fra fiskeriforbudsloven § 3 annet ledd til et nytt fjerde ledd i deltakerloven § 5, og gjøres gjeldende for hele deltakerlovens virkeområde, dvs. for alle norske fartøy som driver ervervsmessig fiske og fangst. Vi foreslår videre at Kongen ved forskrift kan gjøre unntak for fiske og fangst i farvann som er utenfor norsk eller annen stats nasjonale fiskerijurisdiksjon, og som er regulert av internasjonale organisasjoner eller avtaler som Norge er part i, og som gir Norge adgang til fiske og fangst.

2.4 Krav om aktiv fisker som majoritetseier med faktisk kontroll, § 6 annet ledd

Gjeldende rett

Et bærende prinsipp i norsk fiskeripolitikk er en fiskereid flåte. Prinsippet er nedfelt i deltakerloven § 6. Bestemmelsens første ledd setter som vilkår for ervervstillatelse at fartøyeier har drevet ervervsmessig fiske på eller med norsk fartøy i minst tre av de siste fem år og fortsatt er knyttet til fiske- og fangststyrket (aktivitetskravet).

Kravet om at fisket må ha vært *på* eller *med* norsk fiskefartøy innebærer at aktivitetskravet kan oppfylles både ved å delta i arbeidet om bord på fartøy, eller ved å drive fiskebåtrederi fra land. Personer som oppfyller aktivitetskravet ved virksomhet fra land betegnes gjerne som ”administrerende reder”. Hvorvidt en person oppfyller aktivitetskravet ved slik virksomhet blir avgjort etter en konkret vurdering, hvor det legges vekt på den enkelte eiers nærhet til driften av fartøyet og utøvelsen av fiske. Det er et krav at vedkommendes hovedaktivitet er drift av fiskebåtrederi.

For foretak som søker ervervstillatelse, oppstilles krav om majoritetseierskap av aktive fiskere, jf. deltakerloven § 6 annet ledd. Majoritetskravet innebærer at selskaper og sammenslutninger bare kan gis ervervstillatelse dersom personer som oppfyller aktivitetskravet innehar mer enn 50 % av eierinteressene. Videre stilles det krav om at majoritetseier også faktisk har tilsvarende kontroll over virksomheten.

Vurdering av mulige endringer

For forvaltningen er det sjelden problematisk å vurdere om enkeltpersoner eller enmannsforetak fyller aktivitetskravet i § 6 første og annet ledd. Når det gjelder foretak som består av flere eiere, for eksempel aksjonærer, kan det imidlertid i enkelte tilfeller være usikkert om majoritetseier som er aktiv fisker, faktisk har kontroll over virksomheten. I slike tilfeller er det avgjørende for forvaltningen å finne ut om eierforholdet er reelt eller proforma. Dersom eierskapet er reelt, vil det også være et spørsmål om majoritetseier har tilsvarende kontroll over selskapet. Avgjørende er hvordan foretaket er oppbygd.

Fiskerimyndighetene har utarbeidet instruksjer og retningslinjer for hvordan man kan kontrollere om de vilkår loven stiller er oppfylt. I de tilfellene hvor fiskerimyndighetene er i tvil om eierskapet er reelt, blir det bedt om nærmere dokumentasjon, for eksempel framleggelse av aksjonæravtaler og vedtekter, eller det kreves at partene underskriver en erklæring om at de opplyste forhold også er de reelle. Likevel kan det forekomme underhåndsavtaler der fiskeren frasier seg den reelle styringsretten. Slike avtaler kan det være en utfordring for forvaltningen å avdekke. Av slike grunner, og fordi et mindretall på mellom 33 % og 49 % kan begrense flertallets styringsmuligheter i selskapet, har det vært reist spørsmål om det bør kreves et kvalifisert flertall av aktive fiskere for å få ervervstillatelse.

Et lovbestemt krav om kvalifisert flertall, vil bidra til å sikre at den som fyller aktivitetskravet er majoritetseier og samtidig har den faktiske kontrollen over foretaket. En slik lovendring vil gi større forutsigbarhet, men også kunne hindre verdifullt samarbeid og medføre uønskede begrensninger for fiskeren.

Det oppnås gjerne høy pris ved salg av fartøy for fortsatt drift, og finansiering av fartøy kan derfor være en utfordring for fisker. Ofte er mindretallsaksjonærer viktige investorer som gjør fiskers fartøykjøp mulig. I praksis ser vi at finansiering av fartøy kan føre til at fisker gir fra seg den reelle styringsretten fordi oppgitt egenkapital i foretaket i realiteten er lån fra investor. En mulig konstruksjon for å begrense den faktiske innflytelsen til mindretallsaksjonærer som har skutt inn størstedelen av kapitalen, kan være å tildele dem B-aksjer uten stemmerett, mens de majoritetseiende aktive fiskerne tildeles A-aksjer med stemmerett. I et slikt perspektiv vil det kunne vanskeliggjøre finansiering ytterligere dersom vi skulle skjerpe lovkravet om aktive fiskeres eierandel.

Departementet mener at lovens prinsipper og formål bør kunne oppnås uten å forhøye dagens krav om at aktive fiskere må eie mer enn 50 % av et selskap eller en sammenslutning for å få ervervstillatelse. Avgjørende er at de begrensningene som framgår av deltakerloven og den styringsretten aksjeloven gir majoritetseier over selskapet, til enhver tid er oppfylt. En av konsekvensene av dette er omfattende kontrolloppgaver for fiskerimyndighetene for å påse at lovens vilkår er oppfylt så vel før som etter at det er gitt tillatelse. Utfordringen er hvordan dette skal kontrolleres. Departementet ser for seg at det best kan gjøres, som nå, ved at det utarbeides retningslinjer for kontroll.

Departementets forslag

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det ikke gjøres endringer i § 6 annet ledd som stiller som vilkår for ervervstillatelse at aktiv(e) fisker(e) er majoritetseier(e) og har tilsvarende faktisk kontroll i det fartøyeiende selskap, jf. § 6 første og annet ledd

2.5 Distriktsmessige hensyn m.v. som avslagsgrunn, § 7 første ledd bokstav a

Gjeldende rett

Deltakerloven § 7 første ledd bokstav a åpner for at søknad om ervervstillatelse kan avslås selv om vilkårene for øvrig er oppfylt, dersom innvilgelse ikke er ønskelig ut fra hensynet til fiskeflåtens distriktsmessige fordeling, hensyn til ressursgrunnlaget eller lovens formål for øvrig. Tilsvarende gjelder for spesielle tillatelser (konsesjoner), jf. deltakerloven § 12.

Bestemmelsen åpner for at det kan tas ulike politiske hensyn ved behandling av søknader om ervervstillatelse og konsesjon, uavhengig av lovens alminnelige vilkår for deltakelse i fisket, og den gir rom for en vid skjønnsutøvelse. Det er utarbeidet instruks for når denne bestemmelsen bør/skal benyttes som avslagsgrunn, og det har utviklet seg en praksis knyttet opp mot dette.

Distriktsmessige hensyn har i praksis alltid vært vektlagt ved vurderingen av om ervervstillatelse og torsketrålkonsesjon eller ringnotkonsesjon skal innvilges. I samsvar med instruks fra departementet, blant annet av 26. mars 1985, 12. januar 1989, 24. juli 1992 og 18. mars 2002 har salg av fartøy med slike konsesjoner fra Nord-Norge til Sør-Norge blitt avslått under henvisning til hensynet til fiskeflåtens distriktsmessige fordeling.

I praksis har dermed et antall søknader som har medført forflytning av majoritetseierinteresser fra Nord-Norge til Sør-Norge i disse to fartøygruppene, blitt avslått. En har lagt vekt på at et nordnorsk eierskap til slike havfiskefartøy vil kunne sikre råstofftilførselen til foredlingsanlegg i landsdelen, bidra til å opprettholde fiskerimiljø og skape aktivitet for utstyrleverandører mv.

Når det gjelder konvensjonelle havfiskefartøy og kystfartøy med adgang til å delta i lukket gruppe i det konvensjonelle fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N, er salg over fylkesgrense mv. regulert i andre bestemmelser, jf forskrift av 28. november 2007 om adgang til å delta i kystfartøygruppens fiske for 2008 § 41.

Den foreliggende praksis gjelder salg av fartøy fra Nord-Norge til Sør-Norge. I en avgjørelse i april 2008 vedrørende salg av en nordnorsk torsketråler, la departementet til grunn at så lenge nordnorske eierinteresser er i majoritet i det selskapet som ønsker å kjøpe, skal ikke ervervstillatelse avslås selv om det finnes en søker med enda større nordnorsk eierandel. Myndighetene fant det ikke ønskelig å stenge for samarbeidskonstellasjoner med selskaper utenfor landsdelen og de utviklingsmuligheter det kan gi for nordnorske fiskeriselskaper. Likeledes la man til grunn at det ikke er tjenlig å foreta en prioritering av ulike nordnorske selskaper avhengig av hvor i Nord-Norge de er hjemmehørende ut fra hensynet til fiskeflåtens distriktsmessige fordeling.

Vurdering

Det kan likevel reises spørsmål om bestemmelsen i deltakerloven § 7 første ledd bokstav a i for stor grad åpner for avslag i saker hvor lovens vilkår ellers er oppfylt. I den forbindelse vil

vi særlig trekke fram at bestemmelsens svært skjønsmessige karakter skaper unødig usikkerhet for næringsaktørene. Selv om de oppfyller alle lovens vilkår for ervervstillatelse, vil det på grunn av denne bestemmelsen alltid kunne herske en viss usikkerhet med hensyn til om ervervstillatelse kommer til å bli innvilget.

Departementet mener derfor at det bør innføres en hjemmel til å fastsette forskrift som nærmere angir hva som skal kunne begrunne et avslag, og da fortrinnsvis når distriktsmessige hensyn kan begrunne avslag. En slik ev. forskrift vil komme i tillegg til de relativt vide rammene for avslag som følger direkte av loven, og den vil således kunne utformes slik at den til en viss grad innskrenker anvendelsen av dispensasjonsbestemmelsen i forhold til lovens ordlyd.

Departementet mener fortsatt at nordnorsk eierskap vil sikre råstofftilførsel til foredlingsanlegg i landsdelen, og vil medvirke til å opprettholde fiskerimiljø osv. Det vil derfor være naturlig å regelfeste den restriktive forvaltningspraksis vedrørende salg av fartøy med torsketrål- og ringnotkonsesjon fra Nord-Norge til Sør-Norge. Dette omfatter også slike fartøy som har ulike tilleggskonsesjoner.

Enkelte fartøy med torsketrålkonsesjon har bakenforliggende sørnorske eiere, mens rederiet som står som den direkte eier, er hjemmehørende i Nord-Norge og fartøyet registrert i Nord-Norge. Et generelt forbud mot salg av nordnorske fartøy med torsketrålkonsesjon til sørnorske eiere, vil også omfatte fartøy hvor eierskapet er organisert slik.

Dersom et foretak kjøper en fiskeindustribedrift etablert i Nord-Norge som også eier torsketrålere, der trålerne er eiet av fiskeindustribedriften og knyttet til denne med leveringsvilkår, omfattes dette ikke av forbudet mot salg fra nord til sør. Dette gjelder likevel bare når salget omfatter så vel fartøy som industrivirksomhet hvor fartøyet skal levere. Begrunnelsen er at her vil eierskapet til trålerne være knyttet opp til selve anlegget, og det er etablert i Nord-Norge. For konvensjonelle havfiskefartøy og kystfiskefartøy med deltakeradgang, er salg som tidligere nevnt regulert i deltakerforskriften.

I praksis har det vist seg at det i helt spesielle tilfeller kan foreligge gode grunner til å fravike hovedprinsippet om ikke å tillate salg av fiskefartøy fra Nord-Norge til Sør-Norge. En absolutt regel vil hindre at det kan vektlegges.

Departementet mener derfor at en ev. forskrift bør inneholde en unntaksregel som gir mulighet for å akseptere salg når helt spesielle grunner tilsier det. Det skal i slike tilfeller vektlegges at et salg vil bidra positivt for nordnorske interesser og nordnorsk fiskerinæring.

Departementets forslag

Departementet foreslår at det tas inn en bestemmelse i deltakerloven § 7 første ledd bokstav a som åpner for at det kan gis forskrift med nærmere regler om når ervervstillatelse kan avslås ut fra hensynet til fiskeflåtens distriktsmessige fordeling, hensyn til ressursgrunlaget eller lovens formål for øvrig. Tilsvarende vil gjelde for spesielle tillatelser gjennom henvisningen fra lovens § 12.

2.6 Støtte til kondemnering som avslagsgrunn, § 7 første ledd bokstav b

Gjeldende rett

Deltakerloven § 7 første ledd bokstav b inneholder en bestemmelse hvor det framgår at ervervstillatelse kan avslås dersom fartøyets tidligere eier er tildelt statlig støtte for fartøyet for å redusere fangstkapasiteten i flåten. Bestemmelsen rammer fartøy som har mottatt støtte i henhold til kondemneringsordningen for fartøy i kystfiskeflåten med hjemmelslengde for kvotetildeling under 15 meter, eller i henhold til tidligere liknende ordninger.

Kondemneringsordningen er for tiden til evaluering, og det tas sikte på at konklusjonene fra evalueringen vil bli presentert i revidert nasjonalbudsjett 2009.

Vurdering

Bestemmelsen i deltakerloven § 7 første ledd bokstav b er rettslig sett unødvendig i og med at § 7 første ledd ikke skal være en uttømmende liste over avslagsgrunner for søknader om ervervstillatelse som ellers oppfyller de alminnelige vilkårene i deltakerloven §§ 5, 6 og 8. Forvaltningen ville med andre ord ha hatt adgang til å avslå søknad om ervervstillatelse for fartøy som det er gitt tilskudd for å kondemnere, selv om bestemmelsen ikke sto i loven. Det kan derfor argumenteres for at bestemmelsen kan oppheves.

Vi mener imidlertid at det er naturlig for oversiktens skyld at bestemmelsen i bokstav b videreføres da det dreier seg om en viktig avslagsgrunn i struktursammenheng, som skal praktiseres svært strengt. Det gis i praksis ikke ervervstillatelse til fartøy som er tatt ut av fiske i medhold av kondemneringsordningen, selv om det skulle være gitt unntak fra kravet om fysisk kondemnering.

Vi mener videre at ordlyden for oversiktens skyld bør utvides til også å gjelde andre strukturordninger som gjelder eller har gjeldt. I utgangspunktet vil det være et like grunnleggende vilkår for å benytte disse ordningene at det aktuelle fartøyet tas permanent ut av fisket, dersom formålet med ordningen er å tilpasse fartøymassen til ressursgrunnlaget. Vi kan ikke se noen grunn til at bestemmelsen ikke også skulle vise til slike strukturordninger.

Departementets forslag

Departementet foreslår etter dette at deltakerloven § 7 første ledd bokstav b endres ved at det tas med et tillegg om at ervervstillatelse også kan avslås dersom fartøyet tidligere er tatt ut av fisket i medhold av en kondemnerings- eller strukturordning som har til formål å tilpasse fartøymassen til ressursgrunnlaget.

2.7 Banker og andre kredittinstitusjoner med utenlandske eiere, § 7 tredje ledd

Gjeldende rett

Deltakerloven § 7 tredje ledd gir Kongen myndighet til å gi forskrift med nærmere bestemmelser om tildeling av ervervstillatelse ved tvangssalg og konkurs. I medhold av denne bestemmelsen har Kongen fastsatt forskrift 28. september 2007 nr. 1091 om behandling av fisketillatelser ved konkurs, tvangssalg mv. Med fisketillatelser forstås ervervstillatelser, spesielle tillatelser (konsesjoner) og deltakeradganger gitt i medhold av deltakerloven og tilhørende regelverk.

Forskriften åpner bl.a. for at banker og andre kredittinstitusjoner i enkelte tilfeller midlertidig kan overta fartøyets fisketillatelse i forbindelse med tvangssalg og konkurs. I forskriften § 4 er det åpnet for at panthavere i fartøyet ved innløsning av pantet kan gis midlertidige fisketillatelse i inntil tre måneder, mens det i § 6 er åpnet for at banker og andre kredittinstitusjoner kan gis midlertidige fisketillatelse i inntil tre måneder ved salg på auksjon eller ved medhjelpersalg i forbindelse med tvangssalg eller konkurs dersom ervervet skjer for å redde panthavende erververs fordring.

Bakgrunnen for disse forskriftsbestemmelsene er å ivareta interessene til banker og andre kredittinstitusjoner som har finansiert fiskefartøy, og derigjennom gjøre det mer attraktivt for dem å bidra med slik finansiering. Banker og andre kredittinstitusjoner kan ved å innløse pant og overta fartøyet med tilhørende tillatelse sikre videre drift og inntekter fra fiske og fangst fram til nødvendig videresalg er gjennomført.

Disse forskriftsbestemmelsene innebærer formelt sett et unntak fra aktivitetskravet i deltakerloven § 6. Det sier seg selv at banker og andre kredittinstitusjoner vanskelig vil kunne oppfylle aktivitetskravet, og at et eget unntak derfor er nødvendig.

Selv om det ikke framgår eksplisitt av ordlyden i loven eller forskriften, må nevnte forskriftsbestemmelser gjelde for alle banker og andre kredittinstitusjoner som har rett til å drive finansieringsvirksomhet i Norge, enten det dreier seg om norske selskaper eller norskregistrerte utenlandske selskaper. Det synes opplagt at alle disse selskapene må ha samme mulighet for sikkerhet når de finansierer norske fiskefartøy. Nasjonalitetskravet i deltakerloven § 5 vil ikke kunne være til hinder for dette.

Om behovet for endringer og utformingen av endringsforslaget

Utviklingen mot at stadig flere utenlandske selskaper driver finansieringsvirksomhet i Norge, tilsier etter departementets mening at loven bør gi klarere uttrykk for at nasjonalitetskravet i deltakerloven § 5 ikke er til hinder for at disse midlertidig kan overta fiskefartøy med tilhørende fisketillatelse i forbindelse med konkurs og tvangssalg.

Vi foreslår derfor at det i deltakerloven § 7 tredje ledd tas inn en setning hvor det heter at alle foretak som er omfattet av lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner (finansieringsvirksomhetsloven) § 1-4 første ledd, og som har rett til å drive finansieringsvirksomhet i Norge, skal ha samme rett til ervervstillatelse ved tvangssalg og konkurs, uten hensyn til nasjonalitetskravet i loven § 5.

Den aktuelle bestemmelsen i finansieringsvirksomhetsloven omfatter i dag sparebanker, forretningsbanker, foretak omfattet av forsikringsloven, finansieringsforetak med tillatelse etter finansieringsvirksomhetsloven kapittel 3, og en del kredittinstitusjoner med hovedkontor utenfor riket og tillatelse eller adgang til å drive finansieringsvirksomhet i Norge.

Endringsforslaget er ikke ment å ha materiell betydning.

2.8 Tilbakekall av ervervstillatelse, § 11

Gjeldende rett

Deltakerloven § 11 inneholder bestemmelser om tilbakekall av ervervstillatelse. Bestemmelsene får tilsvarende anvendelse for spesielle tillatelse, jf. § 18. De ulike forholdene som gir grunnlag for tilbakekall kan deles i to, henholdsvis tilfeller hvor

ervertstillatelse *skal* tilbakekalles, omtalt i § 11 første ledd, og tilfeller hvor ervertstillatelse *kan* tilbakekalles, omtalt i § 11 annet ledd.

Det følger av § 11 første ledd bokstav a at ervertstillatelse skal tilbakekalles dersom fartøyeieren ikke lenger fyller vilkårene i lovens § 5. Dette innebærer at ervertstillatelse alltid skal tilbakekalles dersom fartøyeier ikke lenger fyller nasjonalitetskravet, for eksempel hvis et fiskebåtrederi overtas av utenlandske eiere.

Behov for endringer

Som det framgår ovenfor i kapittel 2.3.2 foreslår vi at kravet om at minst halvparten av fartøyets mannskap og fartøyføreren må være bosatt i norsk kystkommune eller nabokommune til norsk kystkommune, flyttes fra fiskeriforbudsloven til deltakerloven § 5. Som en følge av dette er det naturlig å reise spørsmål om brudd på kravet om bosted for mannskap og fartøyfører automatisk skal medføre tilbakekall av ervertstillatelse, eller om det skal være opp til forvaltningens skjønn innenfor rammen av de tilfellene som er nevnt i § 11 annet ledd.

Departementet kan ikke se noe sterkt behov for å innføre et absolutt krav om tilbakekall av ervertstillatelse ved brudd på bestemmelsene om bosted for mannskap og fartøyfører og mener det vil være tilstrekkelig at ev. tilbakekall er opp til forvaltningens skjønn innenfor rammen av § 11 annet ledd. Det kan etter vår oppfatning tenkes tilfeller der brudd på bostedsbestemmelsen er av en slik karakter at tilbakekall av ervertstillatelse kan framstå som urimelig strengt, for eksempel hvis det dreier seg om en overskridelse av kort varighet og hvor i underkant av 50 % av mannskapet oppfyller bostedskravet. Det bør på denne bakgrunn være tilstrekkelig at tilbakekall som følge av brudd på bostedskravet vurderes i henhold til ”kan-bestemmelsene” i § 11 annet ledd.

Departementets forslag

For å tydeliggjøre at brudd på bostedskravet fortsatt ikke automatisk skal medføre tilbakekall av ervertstillatelse, foreslår vi at tilbakekallsbestemmelsen i § 11 første ledd bokstav a endres slik at den uttrykkelig bare viser til lovens § 5 første til tredje ledd som gjelder nasjonalitetskravet, og ikke til fjerde ledd som gjelder bostedskravet.

2.9 Krav om spesiell tillatelse til enkelte former for fiske og fangst, § 12

Gjeldende rett

Deltakerloven § 12 stiller krav om spesiell tillatelse (konsesjon) til enkelte former for fiske og fangst. Kravet kommer i tillegg til kravet om ervertstillatelse etter § 4, som gjelder alle former for ervertsmessig fiske og fangst. Hovedformålet med kravet om spesiell tillatelse er å kontrollere og begrense deltakelsen i de aktuelle fiskeriene.

Loven stiller i dag krav om spesiell tillatelse for fiske med trål, reketrål eller ringnot, og fangst av hval eller sel. Konsesjonskravet kan i henhold til lovens § 14 begrenses til å gjelde fartøy over en viss størrelse, slik det er gjort for eksempel for ringnotfiske. I tillegg til dette åpner lovens § 12 annet ledd for at Kongen ved forskrift kan fastsette krav om spesiell tillatelse også for å drive andre former for fiske og fangst, når hensynet til lovens formål gjør det nødvendig. I medhold av denne bestemmelsen er det stilt krav om spesiell tillatelse for å drive fiske med snurrevad og fiske etter sei med not med fartøy som har større lasteromsvolum enn 300 kubikkmeter (konsesjonsforskriften), og for å drive fiske i visse

områder utenfor norsk fiskerijurisdiksjon (fjernfiskekonsesjon). Ut over dette er det ikke stilt krav om spesiell tillatelse for den konvensjonelle havfiskeflåten eller for den tradisjonelle kystfiskeflåten.

Det beror i utgangspunktet på forvaltningens skjønn hvorvidt slik tillatelse skal gis, og ofte blir det knyttet vilkår til tillatelser. Nærmere regler om vilkår for og innhold av spesielle tillatelser følger av deltakerloven kapittel III og forskrift 13. oktober 2006 nr. 1157 om spesielle tillatelser til å drive enkelte former for fiske og fangst (konsesjonsforskriften), foruten at det gjelder egne forskrifter for fjernfiskekonsesjon, og tillatelser til å drive henholdsvis hval- og selfangst.

Behov for endringer

Det synes for tiden lite aktuelt å opprette flere konsesjonsordninger enn de som allerede finnes. Det er således ikke behov for å stille krav i loven om spesiell tillatelse for andre fiskerier enn de som allerede er omtalt i § 12 første ledd. Det finnes dessuten en åpning i lovens § 12 annet ledd for å innføre konsesjonsordninger i andre fiskerier enn de som er nevnt i loven dersom det skulle oppstå behov.

Når det gjelder hval- og selfangst, som er omfattet av lovkravet om spesiell tillatelse, er det ikke innført noen konsesjonsordninger i tradisjonell forstand. En opererer i stedet med en form for årlige tillatelser som minner om de årlige adgangsbegrensninger etter loven § 21, men som formelt sett oppfyller kravet om konsesjon.

Departementet legger til grunn at det for tiden ikke er aktuelt å innføre noen konsesjonsordning i tradisjonell forstand for hval- og selfangst. Lovkravet om spesiell tillatelse er derfor lite i samsvar med den faktiske situasjonen.

Departementet foreslår derfor at loven endres slik at den heretter ikke stiller krav om spesiell tillatelse for å drive fangst av hval eller sel. Forslaget vil ikke være til hinder for at det senere hvis ønskelig kan innføres ordinære konsesjonsordninger for hval- og selfangst.

Departementet finner videre grunn til å stille spørsmål ved om det er bruken av ulike redskapstyper som bør være avgjørende for når lovens krav om spesiell tillatelse kommer til anvendelse. Loven stiller i dag krav om spesiell tillatelse for bruk av tre typer redskaper: trål, rekestrål og ringnot. Historisk sett har dette bidratt til at de ulike konsesjonsgruppene er inndelt etter redskapstyper, og etter hvert også etter fiskeslag. Således er for eksempel trålfiske etter makrell i dag en egen konsesjonsgruppe. Konsesjonsforskriften operer nå med 16 ulike konsesjonsgrupper, men lovens ordlyd gir liten kunnskap om hvordan disse faktisk er utformet.

Vi er av den oppfatning at lovens ordlyd bidrar til å låse forvaltningens utforming av de enkelte konsesjonsgruppene. For eksempel er det ikke åpenbart rimelig at et fartøy med pelagisk tråltillatelse skal være forhindret fra å fiske sine kvoter med ringnot. Flere forhold kan etter hvert komme til å tale for en viss fleksibilitet i redskapsbruken innenfor rammene av det enkelte fartøys kvoter pr. fiskeslag. For eksempel vil både miljøhensyn og fartøyeiers kostnadsbilde i framtiden kunne tilsi fleksibilitet med hensyn på redskapstype.

Det kan innvendes mot dette at loven formelt sett ikke er til hinder for mer fleksible løsninger når det gjelder inndeling av og grensedragning mellom konsesjonsgrupper, for eksempel åpner konsesjonsforskriften § 2-25 for at fartøy i ringnotgruppen i enkelte tilfeller kan gis

tillatelse til å nytte trål. Slik loven nå er utformet vil det etter vår mening likevel være begrenset i hvilken utstrekning man kan oppnå ønsket grad av fleksibilitet når det gjelder utformingen av konsesjonsgruppene.

Departementet vil på denne bakgrunn foreslå at det gjøres endringer i loven slik at kravet om spesiell tillatelse ikke lenger knyttes opp mot redskapstyper, men heller mer generelt mot havfiskeflåten som sådan. Departementets forslag innebærer at begrepet ”havfiskefartøy” blir introdusert i lovens ordlyd.

Forslaget vil gi forvaltningen større fleksibilitet med hensyn til utformingen av konsesjonsgruppene, samtidig som lovens ordlyd bedre vil reflektere at det er havfiskeflåtens fiske, og i mindre grad redskapsbruken, som det er behov for å undergi en konsesjonsordning.

Vi understreker at forslaget ikke på noen måte vil være til hinder for at gjeldende konsesjonsordninger, herunder gruppeinndelinger, videreføres slik som de er. Kongen vil uansett ha myndighet til både å innføre konsesjonsordninger for fiske og fangst som ikke skjer med havfiskefartøy når hensynet til lovens formål gjør det nødvendig, og til å gjøre unntak fra lovens konsesjonskrav for enkelte former for fiske og fangst med havfiskefartøy, jf. loven §§ 12 annet ledd og 14.

Departementet ser det ikke som hensiktsmessig at loven definerer begrepet ”havfiskefartøy” nærmere. Den naturlige forståelsen av begrepet vil kunne endre seg i tråd med utviklingen i næringen. Forvaltningen bør derfor ha en viss frihet til å justere rekkevidden av begrepet og derigjennom også bestemme hvor grensen mellom havfiskeflåten og kystfiskeflåten bør trekkes. Ved tolkningen av begrepet vil en måtte se hen til både størrelse på fartøyet og driftsmønster, foruten hvilke fartøygrupper som til enhver tid måtte være omfattet av konsesjonsforskriften. Forståelsen av begrepet ”havfiskefartøy” vil således ha en dynamisk karakter. Illustrerende i denne sammenheng er det at både den nedre størrelsesgrensen for fartøy i en rekke konsesjonsgrupper, og den øvre størrelsesbegrensningen for kystfiskeflåten så sent som 8. februar 2008 ble endret fra fartøylengde på 28 meter til lasteromsvolum på 300 kubikkmeter.

Departementets forslag innebærer videre at kravet om konsesjon vil gjelde alle havfiskefartøy uavhengig av hvilke redskap de bruker. Således vil også den konvensjonelle havfiskeflåten, som i dag er undergitt adgangsreguleringer i medhold av lovens § 21, i henhold til forslaget være underlagt konsesjonskravet. Departementet finner det ikke problematisk å utvide lovkravet om konsesjon på denne måten da en uansett har mulighet til unnta den konvensjonelle havfiskeflåten fra konsesjonskravet i medhold av § 14, og derigjennom videreføre ordningen med årlige deltakeradganger i medhold av § 21 for denne gruppen.

Departementet foreslår videre å oppheve kravet i § 12 tredje ledd siste punktum om at det skal legges vekt på fiskets betydning for råstofftilførselen til et bestemt distrikt når Kongen fastsetter nærmere regler for tildeling av spesielle tillatelser. Denne bestemmelsen har sin bakgrunn fra trålloven med tilhørende forskrift, som var en av flere lover som deltakerloven kom til erstatning for.

Bestemmelsen er i dag rettslig sett overflødig da deltakerloven er en rammelov som åpner for at forvaltningen kan ta i betraktning alle saklige hensyn når den utformer underliggende regelverk eller behandler enkeltsaker. Bestemmelsen framstår i tillegg som noe feilplassert i og med § 12 ellers er en bestemmelse som stiller krav om konsesjon for bruk av enkelte

redskapstyper, foruten å gi forvaltningen nødvendig kompetanse til å utforme underliggende regelverk. Hensynet til råstofftilførselen til et bestemt distrikt synes å være omfattet av deltakerlovens formålsbestemmelse i § 1 som bl.a. oppgir som et formål med loven å legge til rette for at høstingen av de marine ressurser fortsatt skal komme kystbefolkningen til gode, foruten å trygge bosetting og arbeidsplasser i distriktene gjennom økt lønnsomhet og verdiskapning i næringen, noe som ytterligere svekker behovet for § 12 tredje ledd siste punktum.

En opphevelse av § 12 tredje ledd siste punktum vil således bare ha lovteknisk betydning og ingen materiell effekt.

Departementets forslag

Departementet foreslår etter dette at kravet om spesiell tillatelse i deltakerloven § 12 første ledd endres fra å gjelde fiske med trål, reke-trål eller ringnot til å gjelde havfiskefartøy. Som en følge av dette gjøres det også endringer i ordlyden i annet ledd.

Departementet foreslår også at § 12 tredje ledd siste punktum oppheves fordi den er overflødig.

2.10 Årlige adgangsvilkår i enkelte fiskerier, § 21

Gjeldende rett

Deltakerloven § 21 gir departementet adgang til for ett år av gangen å fastsette begrensninger i deltakelsen i fiskerier hvor det ikke kreves spesiell tillatelse (konsesjon). Ordningen med årlige adgangsbegrensninger er således primært aktuell for kystfiskeflåten, men gjelder også for den konvensjonelle havfiskeflåten. For havfiskeflåten for øvrig gjelder konsesjonsordninger uten tidsbegrensninger.

Adgangsbegrensningen kan etter loven gjelde alt fiske etter bestemte fiskeslag, eller avgrenses til bestemte fartøystørrelser, fiske med enkelte redskap, bestemte geografiske områder eller bestemte tidsrom. Loven nevner noen kriterier som kan nyttes for å skille mellom de som gis adgang og de som ikke gis adgang, men loven er ikke uttømmende når det gjelder hvilke krav som kan stilles. I praksis har et krav om tidligere deltakelse i vedkommende fiske vært det viktigste kravet. Deltakervilkårene stiller ellers gjerne krav om registrering av fartøyet i merkeregisteret og krav om registrering av eier og/eller høvedsmann i fiskermanntallet.

Gjennom adgangsbegrensninger kan en definere en gruppe som får adgang til å delta, og utelukke alle andre. Et annet alternativ er at forskriften definerer ulike grupper, hvor det i en gruppe kan være strenge vilkår for å delta, mens det for en annen gruppe er tilstrekkelig for å delta at fartøyet er merkeregistrert og fartøyeier registrert i fiskermanntallet. Sistnevnte alternativ benyttes mye og gruppene betegnes gjerne som henholdsvis lukket og åpen gruppe.

Adgangsbegrensninger har vært i bruk lenge, men det var først med adgangsbegrensningen av torskefisket nord for 62 grader nord i 1990 at dette ble et virkemiddel for en større fartøymasse.

Da deltakerloven ble vedtatt i mars 1999 var fire fiskerier adgangsgulert på denne måten. Dette gjaldt snurpere mellom 70 og 90 fot uten konsesjon i fisket etter makrell og nordsjøsil, fisket med konvensjonelle redskaper etter torsk nord for 62 grader nord, kystfisket etter

makrell for fartøy over 13 meter og rekefisket med trål sør for 62 grader nord for fartøy over 11 meter. I 2008 er dette antallet økt til 10 fiskerier. Foruten kongekrabbefisket i regulert område som er regulert i egen forskrift, er nå 9 ulike fiskerier i kystfiskeflåten adgangregulert med lukket gruppe i deltakerforskriften, hvorav lukket gruppe i to av fiskeriene igjen er delt inn i to undergrupper etter redskapsbruken (sild sør for 62 grader nord og makrell). Blant disse 10 fiskeriene finner vi alle de kommersielt viktige fiskeriene i kystfiskeflåten. I tillegg er den konvensjonelle havfiskeflåtens fiske etter torsk, hyse, sei, brosme, lange, blåkveite, uer og steinbit adgangregulert.

De årlige adgangsbegrensningene har således over tid utviklet seg til å omfatte de langt viktigste av kystfiskeflåtens fiskerier. Samtidig er det slik at de sentrale vilkårene for deltakeradgang i stor grad forblir uendret fra år til år.

I lovforarbeidene uttrykte departementet i sin tid at ordningen med årlige adgangsbegrensninger bør vurderes på nytt dersom det viser seg at inngangsvilkårene blir strenge og videreføres fra år til år. I Ot.prp. nr. 67 (1997-98) s. 52 heter det bl.a.:

Det er departementets forutsetning at dersom slike ordninger har strenge inngangsvilkår, samtidig som ordningene videreføres år etter år, må situasjonen tas opp til vurdering med sikte på at man enten bringer ordningene til opphør, foretar lempninger i adgangsvilkårene eller gjennomfører ordningen som en ordinær konsesjonsordning. Dette er bakgrunnen for at det i første ledd er foreslått at slike ordninger alltid skal være begrenset til ett års varighet.

Stortingets næringskomité sluttet seg til regjeringens lovforslag og hadde ingen spesielle merknader til § 21.

På bakgrunn av utviklingen i de årlige adgangsbegrensningene, mener departementet at lovgivers forutsetning for å ta ordningene opp til ny vurdering, nå er til stede.

Vurdering av mulige endringer

Hovedformålet med de årlige begrensningene i deltakelsen er å hindre kapasitetsoppbygging i de aktuelle fiskeriene, og sammen med strukturordningene tilpasse fiskeflåtens fangstkapasitet til ressursgrunnlaget for derigjennom legge til rette for lønnsomhet og verdiskapning i næringen. I og med at de årlige begrensningene med tiden har utviklet seg til å omfatte en rekke viktige fiskerier, og i hovedsak videreføres år for år, har de blitt et meget sentralt virkemiddel i norsk fiskeripolitikk. Det synes på denne bakgrunn lite aktuelt å avvikle lovens ordning med adgangsbegrensninger, og heller ikke å foreta betydelige lempninger i adgangsvilkårene.

Spørsmålet blir etter dette om det bør åpnes for at adgangsvilkårene kan gis med lengre varighet enn bare ett år om gangen. I forarbeidene er nevnt som en mulighet å innføre konsesjonsordninger uten forhåndsfastsatt tidsbegrensning. En annen mulighet er å fortsette med dagens adgangsbegrensninger, men la dem gjelde for mer enn ett år om gangen.

Fastsettelse av adgangsvilkårene for ett år om gangen kan skape en viss dynamikk i adgangsbegrensningene ved at forvaltningen har en oppfordring til årlig å gjennomgå vilkårene og eventuelt justere dem hvis behov gjør seg gjeldende. Dette poenget bør imidlertid ikke overvurderes da adgangsvilkårene i hovedsak videreføres fra år til år. Her skiller de årlige adgangsbegrensningene seg fra de årlige reguleringsbestemmelsene for de enkelte fiskeriene, som reelt sett er gjenstand for mer aktive vurderinger hvert år.

Behovet for årlige fastsettelse av ny deltakerforskrift reduseres også av at forvaltningen står fritt til å gjøre endringer i adgangsbegrensningene når det måtte oppstå behov, både ved årsskiftet og i løpet av kalenderåret. Vi mener at generelle endringer i adgangsvilkårene bør gjennomføres i egne prosesser med ordinære høringer. Slik vil endringene ikke bli ”skjult” i en årvis og mer rutinepreget høring, men man vil tvert i mot sikre en reell vurdering av det aktuelle forslaget.

Lengre varighet for deltakeradgangene vil dessuten innebære en administrativ forenkling, idet man vil unngå å måtte fastsette en adgangsforskrift hvert år. Videre vil det sikre en større grad av forutberegnelighet, både for næringsaktørene og for finansieringsinstitusjonene, om vi åpner for deltakeradganger med lengre varighet enn ett år. Usikkerhet rundt årlige fastsettelse av deltakerforskriften er lite ønskelig når det gjelder investeringer i den størrelsesorden som ofte er nødvendig i deler av kystfiskeflåten.

Det er altså visse fordeler ved å åpne for at deltakeradganger gis lengre varighet enn ett år. På den annen side er det også mulig å ivareta behovene for stabile rammevilkår for næringen og for at større endringer gjennomføres i egne prosesser med ordinære høringer, innenfor rammene av årlige deltakeradganger.

Departementets konklusjon

Alt i alt ser ikke departementet tilstrekkelig behov for å gjøre endringer i deltakerlovens bestemmelse om årlige adgangsbegrensninger. Dette innebærer at adgangsbegrensningene fortsatt ikke kan gis varighet ut over ett år om gangen.

2.11 Overtredelsesgebyr og tvangsmulkt, §§ 28 og 29

Gjeldende rett

Bestemmelser om overtredelsesgebyr og tvangsmulkt ble tatt inn i deltakerloven i 2004, jf Ot.prp. nr. 70 (2003-2004). Bestemmelsen om overtredelsesgebyr ble utformet slik at den kunne gjøres gjeldene også ved brudd på annen fiskerilovgivning, jf deltakerloven § 28 første ledd.

Bakgrunnen for bestemmelsene er utfyllende drøftet i Ot.prp. nr. 70 (2003-2004). I havressursloven er det også inntatt bestemmelser om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr, jf havressursloven §§ 58 og 59.

Behov for endringer

Både bestemmelsene i havressursloven og deltakerloven gir hjemmel for å gi nærmere regler om fastsettelse av overtredelsesgebyr og tvangsmulkt. Disse hjemlene er hittil ikke blitt benyttet. Departementet har i forarbeidene til havressursloven tatt klar stilling til at man nå vil benytte seg av muligheten til å ilegge overtredelsesgebyr og tvangsmulkt som en del av håndhevelsen av fiskeriregelverket. Departementet har startet arbeidet med å utarbeide forslag til forskrift om overtredelsesgebyr, både ved brudd på bestemmelsene i havressursloven og deltakerloven.

Bestemmelsene om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr i deltakerloven bør justeres slik at de er i overensstemmelse med bestemmelsene i havressursloven. Det er ikke snakk om store materielle endringer, kun mindre justeringer.

Når det gjelder overtredelsesgebyr innebærer tilpasningen til havressursloven at det presiseres i loven at gebyr både kan ilegges etter faste satser og utmåles i hvert enkelt tilfelle. Videre vil det framgå eksplisitt av loven at overtredelsesgebyr kan kreves inn gjennom salgslaget ved motregning i fangstoppgjøret, samt at domstolene kan prøve størrelsen på gebyret.

Når det gjelder tvangsmulkt innebærer tilpasningen til havressursloven at det – som for overtredelsesgebyr – presiseres i loven at tvangsmulkt kan kreves inn gjennom salgslaget ved motregning i fangstoppgjøret. Videre vil det ikke lenger framgå av lovbestemmelsen at endelig vedtak om ileggelse av tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Dette skyldes at bestemmelsen er overflødig fordi det uansett følger av tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 bokstav d at tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg hvis den er besluttet av offentlig myndighet i medhold av lov.

Når det gjelder vedtakskompetansen etter deltakerloven §§ 28 og 29, mener vi at den bør legges til departementet på lik linje med tilsvarende bestemmelser i havressursloven, og ikke til Kongen som i dag.

Departementets forslag

Departementet foreslår at deltakerlovens bestemmelser om overtredelsesgebyr og tvangsmulkt endres slik at de hovedsakelig blir overensstemmende med havressurslovens tilsvarende bestemmelser, dog med enkelte tekniske justeringer i forhold til disse, jf. omtale ovenfor.

2.12 Straffebestemmelsene i deltakerloven, § 31

2.12.1 Gjeldende rett

Deltakerloven har en egen straffebestemmelse i § 31 for overtredelse av bestemmelser gitt i loven eller i medhold av loven. Strafferammen er bøter, og både medvirkning og forsøk kan straffes. Dersom den skyldige tidligere er dømt til straff etter loven, eller det foreligger andre skjerpene omstendigheter, utvides strafferammen til også å gjelde fengselsstraff inntil seks måneder, enten alene eller sammen med bøtestraff.

2.12.2 Behov for endringer

Etter at deltakerlovens straffebestemmelse ble vedtatt er det gjort endringer i annet strafferegelverk som gjør det naturlig å vurdere bestemmelsen i nytt lys.

For det første er lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressursloven) blitt vedtatt til erstatning for lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv. I den forbindelse ble lovens straffebestemmelse oppdatert. I og med at det er flere berøringspunkter mellom havressursloven og deltakerloven er det derfor naturlig å foreta en ny gjennomgang av deltakerlovens straffebestemmelse.

Videre er det ønskelig at straffebestemmelsen gjennomgås i lys av ny straffelovs (lov 20. mai 2005 nr. 28) alminnelige del som allerede er vedtatt, men ennå ikke trådt i kraft. Dette gjelder særlig deltakerlovens bestemmelser om medvirkning, forsøk og krav til subjektiv skyld.

2.12.3 Kravet til subjektiv skyld

I gjeldende deltakerlov er som nevnt skyldkravet for straff forsett eller uaktsomhet, mens strafferammen er bøter, eventuelt bøter og/eller fengselsstraff i seks måneder ved skjerpene omstendigheter.

Ved vurderingen av hvilket skyldkrav som bør gjelde, mener vi at det er naturlig å se hen til tilsvarende vurderinger som ble gjort i forbindelse med utarbeidelsen av havressursloven. I straffebestemmelsen i havressursloven er både forsett og uaktsomhet, herunder simpel uaktsomhet gjort straffbart. De argumenter som der framføres for at uaktsomme brudd på havressursloven bør være straffbare, gjør seg i stor grad også gjeldende for brudd på deltakerloven. I Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) kapittel 9.7.1.4 heter det bl.a.:

Brot på reglane i havressurslova kan vere alvorlege i seg sjølve, utan at det er utvist til dømes grov aktløyse. Det er mellom anna lagt til grunn av Høgsterett i fleire saker om brot på reglane om føring av fangst dagbok, til dømes i Rt. 1994 side 1607 og Rt. 2002 side 383. Eit berande element har vore at formålet med reglane, som er omsynet til ressurskontroll, tilseier at aktsemdsnorma er streng. I ei orskurd teken inn i Rt. 2002 side 383 heiter det at:

Unnlatt føring av fangst dagbok er i seg selv et alvorlig forhold, tatt i betraktning den sentrale rollen dette regelverket spiller i ressurskontrollen. Det vil regelmessig være grunn til å reagere med en ikke ubetydelig inndragning overfor rederiet, også i tilfeller der det i utgangspunktet dreier seg om et lovlig fiske og det heller ikke er noe konkret grunnlag for mistanke om en planlagt skjult omsetning av fangsten.

Departementet meiner det same gjeld i høve til andre rapporterings- og opplysningsplikter, som til dømes ved brot på reglane om landings- og sluttsetel og reglar om kontroll og handheving.

Det er såleis gjennomgåande svært viktig at føresegnene fastsette i eller i medhald av havressurslova vert følgde og at lovbrøt får følgjer. Dette gjeld i yttarste konsekvens truverte til heile systemet for forvaltninga av fiskeressursane våre og det er såleis viktige allmennpreventive omsyn som skal takast vare på. Difor skil reglane i havressurslova seg på mange måtar frå reglane i akvakulturlova og dei reglane det er gjort framlegg om i forslaget til ny naturmangfaldlov, og skyldkravet treng difor ikkje vere det same i dei tre lovene.

Departementet vil i høve til brot på reglane i eller i medhald av havressurslova ta utgangspunkt i at ei rekkje av normene i eller i medhald av lova vert brotne aktlaust. Rettspraksis viser at dette er følgt opp, slik at aktlause lovbrøt har vorte straffa. Departementet meiner dette er nødvendig for at straffeføresegnene i lova skal kunne fylle formålet sitt. Brot på reglane fastsett i eller i medhald av havressurslova vil kunne gje ein betydeleg ulovleg gevinst, og det er difor nødvendig at aktlause brot på kvoteføresegner, tekniske reguleringar, rapporterings- og opplysningsplikter og reglar om kontroll og handheving, skal kunne straffast. Departementet ser det difor som tenleg at heimelen for sanksjonar slik han er nedfelt i saltvassfiskeklova vert ført vidare i havressurslova, slik at også aktlause lovbrøt vert ramma. For grove lovbrøt, jf. § 64 første ledd, er kravet til skyld likevel grov aktløyse eller forsett.

I ny straffelov § 21 er derimot det alminnelige utgangspunktet at bare forsettlig lovbrudd er straffbare, mens någjeldende straffelov ikke har bestemmelser om skyldkrav for spesiallovgivningen, med unntak av unnlattelsesforseelser. Skyldkravet i ny straffelov skiller seg således fra skyldkravet i deltakerloven og havressursloven som også omfatter grov og simpel uaktsomhet. Justisdepartementet har imidlertid i forbindelse med arbeidet med ny straffelov framhevet at ny straffelov her ikke bør være førende for eksisterende spesiallovgivning. Der hvor straffebestemmelser i någjeldende spesiallovgivning ikke angir skyldkravet, men hvor dette er etablert gjennom lovtolkning, skal lovtolkningen fortsatt bli lagt til grunn selv om den avviker fra det alminnelige utgangspunktet i ny straffelov.

Departementet mener etter dette at de beste grunner taler for videreføre deltakerlovens bestemmelse om at både forsett og uaktsomhet er straffbart.

2.12.4 Strafferammer

I deltakerloven er utgangspunktet at strafferammen er bøter. I den nye havressursloven derimot er strafferammen bøter eller fengsel i inntil ett år. Havressursloven innebærer en skjerpelse i forhold til saltvannsfiskeloven hvor strafferammen var bøter eller fengsel i seks måneder, jf. Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) pkt. 9.7.2. Hovedbegrunnelsen for økningen i strafferammen er et ønske om samsvar med straffebestemmelser i andre lover som gjelder naturressurser og derigjennom signalisere at en ser alvorlig på ressurskriminalitet. Selv om deltakerloven kan sies i større grad å regulere deltakelsen i fisket enn selve ressursuttaket, har deltakerlovens bestemmelser etter vår mening så mange berøringspunkter med ressursuttaket at tilsvarende hensyn gjør seg gjeldende.

Departementet foreslår derfor at strafferammene i deltakerloven endres til bøter eller fengsel i ett år.

2.12.5 Skjerpene omstendigheter

Deltakerloven åpner for høyere strafferammer dersom den skyldige tidligere er dømt til straff etter deltakerloven, eller andre skjerpene omstendigheter foreligger. Strafferammene vil i slike tilfeller være bøter eller fengsel i inntil seks måneder. I havressursloven er det åpnet for fengsel i inntil tre år ved grov lovovertrødelse gjort med grov uaktsomhet eller forsett. Dette er en skjerpelse i forhold til saltvannsfiskeloven hvor den skjerpene strafferammen var bøter eller fengsel i inntil to år.

Ved vurdering av om overtrødelsen er grov skal det i henhold til ny havressurslov særlig legges vekt på verdien av overtrødelsen, om den har skjedd systematisk og over tid, og om den har skjedd som ledd i organisert virksomhet, jf. havressursloven § 64 første ledd. Det følger av lovens ordlyd at det også er mulig å legge vekt på andre forhold i vurderingen.

Departementet mener at de beste grunner taler for at de samme strafferammene bør gjelde i deltakerloven ved skjerpene omstendigheter. Videre mener vi at definisjonen av grov overtrødelse bør være den samme som i havressursloven, jf. havressursloven § 64 første ledd og Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) pkt. 9.7.2. Dette innebærer at ordlyden endres ved at den i større grad angir hva som bør vektlegges ved vurdering av om det foreligger skjerpene omstendigheter. Dette behøver imidlertid ikke bety så mye i praksis da verken deltakerloven eller havressursloven har en uttømmende angivelse av hva som er skjerpene omstendigheter. Det kan bemerkes at deltakerlovens bestemmelser om strafferammer ved skjerpene omstendigheter i sin tid ble vedtatt for at de skulle komme på linje med bestemmelsene i saltvannsfiskeloven, jf. Ot.prp. nr. 67 (1997-98) s. 54. Det er derfor naturlig at deltakerlovens strafferammer nå oppdateres i forhold til den nye havressursloven som kommer til erstatning for saltvannsfiskeloven.

På denne bakgrunn foreslår departementet at deltakerlovens bestemmelser om skjerpene omstendigheter endres slik at de blir like havressurslovens tilsvarende bestemmelser.

Forslaget innebærer således bl.a. at strafferammen ved skjerpene omstendigheter økes til bøter eller fengsel i inntil tre år. Dette vil igjen innebære at foreldelsesfristen for straffansvar etter deltakerloven økes fra to til fem år i henhold til ny straffelov § 86.

2.12.6 Hvilke bestemmelser som skal være underlagt straffetrussel

Straffebestemmelsen i deltakerloven gjelder overtredelse av enhver bestemmelse gitt i eller i medhold av loven. Det er ikke foretatt noen avgrensning i forhold til enkeltbestemmelser.

I forbindelse med vedtakelsen av havressursloven har man gjennomgått lovens enkelte bestemmelser og i loven angitt hvilke av dem som er belagt med straff. Selv om deltakerloven på langt nær er like omfattende som havressursloven, mener vi at de beste grunner taler for å gjøre tilsvarende endringer her.

Det er de bestemmelsene som inneholder handlingsnormer, dvs. forbud og påbud, som det er aktuelt å belegge med straff. Når handlingsnormen framgår av en forskrift, er det tilstrekkelig å henvise til den relevante hjemmelsbestemmelsen i loven. Det er ikke behov for å vise til bestemmelser som bare gjelder vilkår for å gi tillatelse (kompetanseregler) og innholdet av tillatelser.

I utgangspunktet vil fiske som foregår uten nødvendig ervervstillatelse eller spesiell tillatelse, herunder fiske i strid med tillatelsens vilkår, rammes gjennom en henvisning til §§ 4 og 12. Fiske som foregår uten nødvendig deltakeradgang vil rammes gjennom henvisningen til regler fastsatt i medhold av § 21. Loven § 21 inneholder i seg selv ingen handlingsregler, bare kompetanseregler. Når det gjelder ervervstillatelse, spesiell tillatelse og adgangsbegrensninger inneholder også bestemmelsene i §§ 5, 9, 15, 17 og 20 handlingsnormer eller hjemler for handlingsnormer. I utgangspunktet synes det å være et behov for å kunne straffe for overtredelse av alle bestemmelsene.

Når det gjelder lovens kapittel V om registrering og merking av fartøy, inneholder eller hjemler to av bestemmelsene, §§ 24 og 25, en handlingsnorm. Vi mener at det unntaksvis kan være behov for å straffe dersom fartøy er merket i strid med forvaltningens bestemmelser, og at det derfor bør vises til § 24. Ut over dette synes det å være lite behov for å kunne ilegge straff for overtredelse av § 25. Vi foreslår derfor at det henvises til § 24, men ikke til § 25, i deltakerlovens straffebestemmelse.

Departementet mener etter dette at straffebestemmelsen i deltakerloven bør henvise til følgende bestemmelser i någjeldende deltakerlov: §§ 4, 5, 9, 12, 15, 17, 20, 21, 24.

2.12.7 Medvirkning

Deltakerloven § 31 kriminaliserer medvirkning på samme måte som direkte overtredelse av straffebudet. I ny straffelov § 15 er det innført en generell bestemmelse som kriminaliserer medvirkning. En slik bestemmelse finnes ikke i någjeldende straffelov.

Vi kan derfor ikke se at det er noen grunn til å gjøre endringer nå i deltakerlovens bestemmelse om medvirkning. Deltakerlovens eksplisitte angivelse av at medvirkning er straffbart kan oppheves når ny straffelov trer i kraft.

2.12.8 Forsøk

Forsøk på overtredelse av deltakerloven er straffbart. I ny straffelov § 16 er forsøk gjort straffbart for handlinger som kan medføre fengsel i ett år eller mer. I någjeldende straffelov er utgangspunktet at forsøk på handlinger som karakteriseres som forbrytelser er straffbare, mens forsøk på forseelser ikke er det.

I og med at brudd på deltakerloven i dag i utgangspunktet bare kan straffes med bøter, vil en opprettholdelse av bestemmelsen som gjør forsøk straffbart, innebære at deltakerloven fraviker ny straffelovs forsøksbestemmelse. Imidlertid har vi ovenfor foreslått å endre strafferammene for overtredelse av deltakerloven, noe som innebærer at forsøk vil være straffbart når ny straffelov trer i kraft – med mindre deltakerloven sier noe annet.

Vi kan på denne bakgrunn ikke se at det er noe som tilsier endringer nå i de materielle reglene om straffbarhet for forsøk på overtredelse av deltakerloven. Deltakerlovens eksplisitte angivelse av at forsøk er straffbart kan oppheves når ny straffelov trer i kraft, dersom ovennevnte forslag om å øke strafferammene vedtas.

2.12.9 Øvrige fellesbestemmelser om straff

I ny havressurslov § 64 annet til fjerde ledd er det tatt inn enkelte fellesbestemmelser om straff som ikke finnes i deltakerloven. Det dreier seg om redusert straffansvar for mannskap når straff kan gjøres gjeldende mot fartøyføreren, reduserte strafferammer for utenlandske fartøy utenfor sjøterritoriet og fartøyførers mulighet til å vedta forelegg.

Departementet mener at det er naturlig å vurdere å ta disse reglene inn i deltakerlovens straffebestemmelse med unntak for bestemmelsen i § 64 tredje ledd som gjelder utenlandske fartøy da deltakerloven ikke gjelder for disse.

Havressurslovens bestemmelse om redusert straffansvar for mannskap innebærer at straff bare kan gjøres gjeldende ved forsett når straff også kan gjøres gjeldende mot fartøyføreren. Begrunnelsen er bl.a. at det vil være vanskelig for mannskap, særlig på større fartøy, å vite om det foregår ulovlig fiske eller ikke. En slik bestemmelse vil ikke ha samme praktiske betydning for deltakerlovens vedkommende, men vi mener at de samme hensyn gjør seg gjeldende dersom det foregår fiske i strid med deltakerloven. Departementet foreslår derfor at tilsvarende bestemmelse tas inn i deltakerloven.

Videre heter det i havressursloven § 64 fjerde ledd at fartøyføreren skal ha mulighet til å vedta forelegg på vegne av oppdragsgiveren, og at oppdragsgiver kan pålegges straff i sak som er reist mot fartøyfører. Vi kan ikke se noen grunn til at ikke samme regel skal gjelde i deltakerloven og foreslår derfor at straffebestemmelsen endres tilsvarende.

Etter dette foreslår departementet at bestemmelsene i havressursloven § 64 annet ledd om redusert straffansvar for mannskap og § 64 fjerde ledd om forelegg tas inn i deltakerlovens straffebestemmelse.

2.13 Straffeprosessuell inndragning, ny § 31a

Gjeldende rett

Deltakerloven har ingen egen bestemmelse om straffeprosessuell inndragning, i motsetning til havressursloven og soneloven hvor det av henholdsvis § 65 og § 9 framgår at fangst, redskap,

fartøy mv. kan inndras ved overtredelse av lovens straffebestemmelser. I deltakerloven derimot, finnes det kun en bestemmelse om administrativ inndragning som åpner for inndragning av merfangst eller merfangstens verdi dersom et fartøy overskrider den fangstmengde pr. tur som er fastsatt i den enkelte tillatelse etter deltakerloven, jf. § 27. Denne bestemmelsen er imidlertid av liten praktisk betydning.

Det er således inndragningsbestemmelsene i straffeloven som eventuelt kommer til anvendelse ved straffbar overtredelse av deltakerloven. Utgangspunktet i straffeloven § 34 er at det er utbyttet av den straffbare handlingen som skal inndras. Høyesterett har i dommen inntatt i Rt. 2004 side 1500 slått fast at det er et grunnvilkår for inndragning med hjemmel i straffeloven § 34 at det er årsakssammenheng mellom den straffbare handling og den vinning som er oppnådd. Høyesterett kom i den aktuelle saken til at det ikke var grunnlag for inndragning av fiskens verdi på grunnlag av brudd på plikten til å føre brygge- og sluttседler.

Behov for endringer

I lys av Høyesteretts krav om årsakssammenheng mellom straffbar handling og oppnådd vinning for at det skal kunne foretas straffeprosessuell inndragning i medhold av straffeloven, er det etter departementets oppfatning behov for en egen hjemmel i deltakerloven for å inndra fangst, redskaper, fartøy mv. På samme måte som ved overtredelser av havressursloven og soneloven vil det være behov for slik inndragelse selv om fangst, redskaper, fartøy mv. ikke uten videre er en del av utbyttet av den straffbare handlingen. En egen bestemmelse i deltakerloven om straffeprosessuell inndragning vil dessuten kunne bidra til å klargjøre hva som kan inndras ved brudd på deltakerlovens bestemmelser, og understreke at myndighetene ser alvorlig på denne type fiskerikriminalitet. Vi kan ikke se noen tungtveiende argumenter som taler i mot at det gis samme adgang til straffeprosessuell inndragning ved overtredelser av deltakerloven, som ved overtredelser av havressursloven og soneloven.

Vi mener at en bestemmelse om straffeprosessuell inndragning i deltakerloven ikke bør omfatte like mange gjenstander som den nye inndragningsbestemmelsen i havressursloven. Ved brudd på bestemmelser i deltakerloven vil det særlig være aktuelt å inndra gjenstander nært knyttet til selve fangstaktiviteten. Det bør derfor være tilstrekkelig at bestemmelsen angir at "fangst, redskaper, gjenstander og fartøy eller verdien av disse" kan inndras. Derimot anser vi det ikke for å være tilstrekkelig behov for å nevne "eiendommer og anlegg", slik havressursloven gjør, fordi det antas å være mindre behov for å inndra slike ved brudd på deltakerloven.

Departementets forslag

Departementet foreslår etter dette at det tas inn en egen bestemmelse i deltakerloven som åpner for straffeprosessuell inndragning ved overtredelse av lovens straffebestemmelse. Vi foreslår også at det gjøres en endring i overskriften i deltakerloven § 27 for å tydeliggjøre at denne bestemmelsen gjelder administrativ inndragning, i motsetning til ny § 31a, som gjelder straffeprosessuell inndragning.

3 Endringer i fiskeriforbudsloven

3.1 Bakgrunn

Fram til 2004 var formålet med lov 17. juni 1966 om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. i Norges territorialfarvann (fiskeriforbudsloven) todelt: å fastsette en fiskerigrense, og forby utlendinger å drive fiske og fangst innenfor fiskerigrensen. Lovens tittel var den gang lov om forbud mot at utlendinger driver fiske og fangst mv. innenfor Norges fiskerigrense (fiskerigrenseloven).

Ved lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone (territorialfarvannsloven) ble Norges territorialfarvann utvidet fra 4 nautiske mil fra grunnlinjene til 12 nautiske mil. Denne utvidelsen medførte at det ikke lenger var behov for å opprettholde en egen fiskerigrense. Lovens tittel ble derfor endret i tråd med dette til lov om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. i Norges territorialfarvann (fiskeriforbudsloven). Hovedformålet med loven var etter dette å opprettholde et fiskeforbud mv. i Norges territorialfarvann.

Bestemmelsene i fiskerigrenseloven og fiskeriforbudsloven er i hovedsak en videreføring av tilsvarende bestemmelser i lov 2. juni 1906 om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. innenfor fiskerigrensen, med tillegg i lov av 13. april 1951, og enkelte bestemmelser i lov 24. mars 1961 om Norges fiskerigrense. Disse lovene hadde også som formål å etablere en norsk fiskerigrense, samt å forbeholde fiske innenfor denne grensen for norske fartøy.

3.2 Behov for endringer

Ved vedtakelsen av havressursloven, ble deler av fiskeriforbudsloven § 8 og hele § 9 flyttet til havressursloven. I kapittel 2.3 ovenfor er det foreslått å flytte hoveddelen av bestemmelsene i fiskeriforbudsloven §§ 2 og 3 (nasjonalitetskravet og bostedskravet) til deltakerloven, ettersom dette er en mer naturlig plassering av disse bestemmelsene.

Dersom den foreslåtte flyttingen av bestemmelsene i fiskeriforbudsloven § 2 første og tredje ledd og § 3 første og annet ledd gjennomføres, vil det være få bestemmelser av materiell karakter igjen i fiskeriforbudsloven. Fiskeriforbudsloven har også mistet mye av sin selvstendige betydning ved utvidelsen av territorialfarvannet, ettersom det medførte at det ikke lenger var behov for en egen fiskerigrense.

Departementet mener videre det er grunn til å gjennomgå det materielle innholdet i de resterende bestemmelsene i loven. Flere av disse har stått uforandret i svært lang tid. Noen bestemmelser kan derfor synes å være mindre aktuelle i dag, og det bør derfor vurderes om disse skal videreføres eller oppheves som overflødige.

Vi har etter en gjennomgang av bestemmelsene i fiskeriforbudsloven kommet til at alle bestemmelsene med fordel enten kan oppheves eller flyttes til andre lover hvor de mer naturlig hører hjemme. Lovene det er aktuelt å flytte bestemmelser til er deltakerloven, havressursloven og lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone (soneloven). En slik flytting av de gjenværende bestemmelser i fiskeriforbudsloven til nevnte lover, kan bidra til å gjøre disse lovene mer komplette. Slik vil sammenhengen i fiskeriregelverket komme bedre fram. Slike endringer vil kunne bidra til å styrke deltakerloven og soneloven.

I samsvar med Utenriksdepartementets synspunkt om at det ikke bør inntas nye bestemmelser i soneloven med virkning for territorialfarvannet, vil vi imidlertid ikke foreslå å flytte noen av bestemmelsene i fiskeriforbudsloven til soneloven, selv om gode grunner ellers kunne tilsi det. Soneloven inneholder for øvrig i dag bestemmelser som har virkning for territorialfarvannet, jf. kapitlene 3.3.4 og 3.7.2 om sonelovens geografiske virkeområde.

Vi har på denne bakgrunn foreslått at noen få bestemmelser, fiskeriforbudet i § 3 første ledd og et unntak fra dette forbudet i § 6, blir værende igjen i fiskeriforbudsloven, fordi de etter vår mening ikke egner seg i andre lover enn soneloven. Disse to bestemmelsene er således til hinder for at fiskeriforbudsloven kan oppheves i sin helhet. Når det gjelder de andre bestemmelsene i fiskeriforbudsloven hvor gode grunner tilsier flytting til soneloven, foreslår vi i stedet flytting til havressursloven. Dette gjelder først og fremst omlastingsforbudet i § 5 som foreslås flyttet til en ny § 23a i havressursloven.

Særlig om omlasting

Når det gjelder reglene om omlasting, pakking og tilvirking i fiskeriforbudsloven § 5 mener departementet denne bestemmelsen bør gjennomgås, ettersom det nå er inntatt en hjemmel til å regulere omlasting i havressursloven § 37. Det vil ved ikrafttredelsen av havressursloven være tre lover som forbyr eller gir hjemmel for å regulere omlasting; soneloven, fiskeriforbudsloven og havressursloven. Det vil være en fordel i seg selv om reglene som regulerer omlasting er samlet i færre lover.

I tillegg bør det vurderes om det er behov for å opprettholde forbudet mot omlasting for utenlandske fartøy i territorialfarvannet, jf. fiskeriforbudsloven § 5 og soneloven § 3 som utvider omlastingsforbudets virkeområde til den økonomiske sonen. Forholdet mellom de tre lovene er nærmere omtalt nedenfor i kapittel 3.3.4.

3.3 Saklig og geografisk virkeområde, § 1

3.3.1 Saklig virkeområde

Fiskeriforbudsloven § 1 angir det saklige virkeområde for loven til å være fiske med videre. Flere av bestemmelsene i loven, blant annet §§ 5 og 8 gjelder aktiviteter knyttet til fiske, som omlasting, tilvirking, pakking og landing, og loven gjelder også for denne type aktiviteter. Det saklige virkeområdet har likevel ingen selvstendig betydning med mindre det er materielle bestemmelser i loven som gir faktiske reguleringer knyttet til dette.

Vi vil i den forbindelse også vise til definisjonen av fiskeaktiviteter i NEAFCs regelverk for kontroll og gjennomføring (Scheme of Control and Enforcement) artikkel 1 bokstav h hvor det heter at fiskeriaktiviteter omfatter fiske, inklusive felles fiskeoperasjoner, tilvirking, omlasting eller landing av fisk eller fiskeprodukter og enhver annen kommersiell aktivitet som forbereder eller er tilknyttet fiske (“fishing activities” means fishing, including joint fishing operations, fish processing operations, the transshipment or landing of fish or fish products and any other commercial activity in preparation for or related to fishing”).

3.3.2 Geografisk virkeområde

Fiskeriforbudsloven § 1 angir videre lovens geografiske virkeområde til å være Norges territorialfarvann, herunder territorialfarvannet ved Jan Mayen. Etter § 1 annet punktum gjelder fiskeriforbudsloven ikke for territorialfarvannet ved Svalbard.

Utstrekningen av territorialfarvannet er regulert i territorialfarvannsloven. Etter lovens § 1 består Norges territorialfarvann av sjøterritoriet og de indre farvann. Sjøterritoriet er i henhold til territorialfarvannsloven § 2 havområdene fra grunnlinjene og ut til 12 nautiske mil fra disse. De indre farvann er alt farvann som ligger innenfor grunnlinjene, jf. territorialfarvannsloven § 3.

Fiskeriforbudsloven oppstiller et forbud for den som ikke er norsk statsborger eller likestilt med norsk statsborger mot å drive fiske eller fangst i territorialfarvannet, jf. fiskeriforbudsloven § 3 første ledd. Videre oppstilles gjennom § 5 et forbud mot å foreta tilvirkning, pakking eller omlasting av fisk i territorialfarvannet for den som ikke er norsk statsborger eller likestilt med norsk statsborger. Andre bestemmelser i loven gir hjemmel for å tillate eller forby ulike former for aktiviteter i territorialfarvannet.

3.3.3 Konsekvenser ved flytting av bestemmelser til andre lover

En flytting av bestemmelser fra fiskeriforbudsloven til annet regelverk, vil kunne få konsekvenser for den enkelte bestemmelses geografiske rekkevidde. Et eksempel på det er flytting av bestemmelsen i fiskeriforbudsloven § 3 annet ledd om krav til bosted for mannskap og fartøyfører, til deltakerloven, jf. kapittel 2.3.2. Det vil således være nødvendig å drøfte om flytting av en bestemmelse vil innebære en endring i det geografiske virkeområdet, hvorvidt det er hensiktsmessig, eller om bestemmelsen skal presiseres slik at det opprinnelige virkeområdet blir beholdt.

En annen konsekvens av flytting av bestemmelser fra fiskeriforbudsloven til andre lover er det forhold at strafferammene i fiskeriforbudsloven, deltakerloven, soneloven og havressursloven ikke er sammenfallende. Vi vil derfor nedenfor i kapittel 3.11 kommentere de straffemessige konsekvensene av forslagene om flytting av de ulike bestemmelsene.

3.3.4 Forholdet mellom fiskeriforbudsloven, soneloven og havressursloven

Fiskeriforbudsloven oppstiller et forbud mot fiske og fangst, omlasting mv. i territorialfarvannet, jf. fiskeriforbudsloven § 3 første ledd. Det innebærer at utlendinger ikke kan gis tillatelse til å drive fiske og fangst eller omlasting i territorialfarvannet. Fiskeriforbudsloven inneholder imidlertid noen dispensasjonsbestemmelser (§§ 5 og 6) som vi kommer nærmere inn på nedenfor. En generell unntakshjemmel som gir utlendinger anledning til å drive fiske og fangst i territorialfarvannet tilsvarende soneloven § 3 annet ledd, finnes imidlertid ikke i fiskeriforbudsloven.

Etter soneloven § 3 første ledd er det forbudt for den som ikke er norsk statsborger eller likestilt med norsk statsborger, å drive fiske og fangst i den økonomiske sone, på samme måte som i territorialfarvannet. Bestemmelsene i fiskeriforbudsloven gjelder tilsvarende i den økonomiske sonen, jf. soneloven § 3 første ledd annet punktum. Det innebærer blant annet at forbudet mot omlasting i fiskeriforbudsloven § 5 også gjelder i den økonomiske sone.

Sonelovens geografiske virkeområde omfatter også territorialfarvannet, jf. nedenfor i kapittel 3.7.2.

Det følger imidlertid av soneloven § 3 annet ledd at bestemmelsene i første ledd (forbudet mot fiske og fangst mv) gjelder med mindre annet følger av forskrift gitt med hjemmel i soneloven §§ 4 og 6. Det innebærer at utlendinger i slike forskrifter kan gis tillatelse til å drive fiske og fangst, samt omlasting, begge på nærmere bestemte vilkår, i den økonomiske sone i området mellom 12 og 200 nautiske mil.

Havressursloven § 37 inneholder en hjemmel for å regulere eller forby omlasting dersom det er nødvendig av hensynet til en forsvarlig ressurskontroll. Således er denne aktiviteten etter havressursloven ikke forbudt, men den kan reguleres og avgrenses til nærmere bestemte steder, tider osv, av kontrollmessige hensyn. Havressurslovens geografiske virkeområde omfatter blant annet territorialfarvannet og områder opprettet med hjemmel i soneloven §§ 1 og 5.

Når det gjelder fiske og fangst betyr det at det er forbudt i territorialfarvannet og den økonomiske sonen etter henholdsvis fiskeriforbudsloven og soneloven. I den økonomiske sonen i området mellom 12 og 200 nautiske mil kan det gis tillatelse til fiskeriaktivitet mv. fra utenlandske fartøy, og slike tillatelser blir faktisk gitt. Innenfor territorialfarvannet blir det ikke gitt tillatelse til fiske fra utenlandske fartøy, men det er en hjemmel i fiskeriforbudsloven § 6 til å gi slik tillatelse i særlige tilfeller, jf nedenfor.

Når det gjelder omlasting er dette forbudt for utenlandske fartøyer i territorialfarvannet etter fiskeriforbudsloven. Det kan gis dispensasjon fra forbudet i nærmere bestemte tilfeller etter fiskeriforbudsloven § 5. Slik dispensasjon er ikke kurant å få, jf. nedenfor. I den økonomiske sone er omlasting også i utgangspunktet forbudt, men her er adgangen til å gjøre unntak fra dette forbudet videre. I forskrifter som regulerer fiskeriaktivitet for utenlandske fartøyer i den økonomiske sone utenfor territorialfarvannet er det gjort unntak som tillater omlasting for slike fartøyer på nærmere bestemte vilkår. Havressursloven § 37 gir hjemmel til å regulere, forby eller avgrense omlasting av hensyn til ressurskontrollen både i territorialfarvannet og i den økonomiske sone.

3.4 Definisjoner, § 2

Fiskeriforbudsloven § 2 inneholder definisjoner av hvem som i loven anses som likestilt med norsk statsborger, og hva som skal regnes som norsk fartøy og norsk redskap. Definisjonene er også gjort gjeldende i soneloven, jf. § 3.

Fiskeriforbudsloven § 2 *første ledd* definerer hvem som i loven anses som *likestilt med norsk statsborger*. Likestilt er bl.a. personer bosatt i Norge, selskaper med begrenset ansvar som har hovedkontor i Norge og minst 60 % norsk eierskap, samt staten, kommuner og enkelte offentlige institusjoner. Definisjonen har betydning både for fiskeforbudet i territorialfarvannet i § 3 første ledd, og tilvirkings-, pakkings- og omlastingsforbudet i § 5 første ledd ved at forbudene er gjort gjeldende for de som *ikke* er norske statsborgere eller likestilt med disse i henhold til § 2.

Definisjonen i § 2 første ledd er, med en mindre justering, foreslått flyttet til deltakerloven § 5 hvor den foreslås tatt inn som en del av nasjonalitetskravet, jf. omtale ovenfor i kapittel 2.3.1.

Departementet mener dette gjør nasjonalitetskravet i deltakerloven § 5 mer komplett, og enklere tilgjengelig.

Fiskeriforbudsloven § 2 *annet ledd* er en særregel som åpner for å likestille enkelte andre selskaper med norske statsborgere i særlige tilfeller. Bestemmelsen er foreslått opphevet, jf ovenfor i kapittel 2.3.1.

Fiskeriforbudsloven § 2 *tredje ledd* definerer hva som i loven er å anse som *norsk fartøy*. Definisjonen er sammenfallende med virkeområdet til deltakerloven, jf. deltakerloven § 2, og omfatter fartøy som anses som norske i henhold til sjøloven §§ 1-4. Et fartøy regnes som norsk etter sjøloven §§ 1-4 bl.a. hvis det er eid av norsk statsborger, eller av selskap hvor norske statsborgere har tilstrekkelig stor eierandel eller innflytelse, eller av person eller selskap omfattet EØS-avtalen. I tillegg til fartøy som anses som norske etter sjøloven, regnes *alle* fartøy som eies av personer bosatt i Norge som norske etter både fiskeriforbudsloven og deltakerloven når største lengde er mindre enn 15 meter. Fartøy som eies av person, selskap eller virksomhet som er omfattet av bestemmelser i EØS-avtalen, er norske i henhold til sjøloven § 1 tredje ledd, men anses likevel ikke som norske i henhold til fiskeriforbudsloven og deltakerloven dersom største lengde er større enn 15 meter, jf. deltakerloven § 2 siste punktum.

Det anses som lite hensiktsmessig at både deltakerloven og fiskeriforbudsloven inneholder likelydende definisjoner av hva som skal anses som norsk fartøy, og bestemmelsen antas å høre mer naturlig hjemme i deltakerloven.

Fiskeriforbudsloven § 2 *fjerde ledd* definerer hva som i loven er å anse som *norsk redskap*. Etter fiskeriforbudsloven § 3 første ledd er det forbudt å drive fiske med redskap som ikke er norsk. Dette forbudet foreslås opphevet, jf. nedenfor i kapittel 3.5, og det er derfor heller ikke lenger behov for å videreføre denne definisjonen.

Departementet foreslår etter dette at fiskeriforbudsloven § 2 oppheves.

3.5 Fiskeforbudet, bostedskravet mv., § 3

Fiskeforbudet, § 3 første ledd

Det generelle forbudet mot å fiske i territorialfarvannet for andre enn norske statsborgere og personer likestilt med disse følger av fiskeriforbudsloven § 3 første ledd. Tilsvarende gjelder et forbud mot å benytte andre fartøy enn norske, og andre redskap enn norske. Forbudene er også gjort gjeldende i norsk økonomisk sone, jf. soneloven § 3.

Bakgrunnen for forbudene var i sin tid et ønske om å dempe fiskepresset fra utenlandske fartøy i havområder nær Norge. Forbudet hadde større betydning før opprettelsen av Norges økonomisk sone. Etter dette har Norge fått suverene rettigheter til å utnytte bl.a. levende marine ressurser, herunder fisk, helt ut til 200 nautiske mil. En har likevel holdt på at det er ønskelig at stater, som etter overenskomst med Norge har adgang til å fiske i Norges økonomiske sone, ikke skal kunne fiske innenfor 12-milsgrensen, jf. særlig soneloven § 6. En rekke stater har liknende regler.

Departementet foreslår at fiskeforbudet og forbudet mot å benytte andre fartøy enn norske videreføres innenfor norsk økonomisk sone. Det samme gjelder for den etablerte praksis der

det kan gjøres unntak for forbudet for fartøy fra andre land i område mellom 12 og 200 nautiske mil utenfor grunnlinjene.

Strengt tatt er det ikke nødvendig at samme bestemmelse om fiskeforbudet framgår både av soneloven og av fiskeriforbudsloven. Departementet legger til grunn at sonelovens geografiske virkeområde omfatter sjøterritoriet og de indre farvann i tillegg til den økonomiske sone. Gode grunner kunne derfor tilsi at fiskeforbudet bør framgå av soneloven § 3 første ledd, og at fiskeriforbudsloven § 3 første ledd således kunne oppheves.

Som det framgår av kapittel 3.2, vil vi imidlertid ikke foreslå å flytte noen bestemmelser som gjelder både i territorialfarvannet og i den økonomiske sonen til soneloven. Vi har derfor vurdert om bestemmelsen bør flyttes til havressursloven, men har kommet til at en bestemmelse som forbeholder retten til fiske for norske statsborgere og likestilte ikke hører like naturlig hjemme i en mer generell lov om forvaltningen av viltlevende marine ressurser.

Kravet til å nytte norsk redskap, § 3 første ledd

Vi foreslår derimot at forbudet mot å benytte andre redskaper enn norske oppheves, jf. fiskeriforbudsloven § 3 første ledd annet punktum. Denne bestemmelsen har sin opprinnelse i fiskeriforbudsloven av 1906, der forbudet mot å bruke utenlandsk redskap ble innført for å forhindre at forbudet mot utlendingers fiske i territorialfarvannet ble omgått. I Indst. O. nr. 23 1905-1906 er det således uttalt:

Det skal nu ganske ofte skje, at svenske notlag arrangerer sig med en norsk indvaaner ved saakalte "leiekontrakter", hvorefter vedkommende nordmand tilsyneladende leier notlaget med tilhørende fartøier, baade og redskaber; men man har vanskeligt for at bringe paa det rene, at proformaverk foreligger, saa vedkommende utlændinger kan bortvises.

Departementet ser det slik at utviklingen har gjort dette forbudet til en anakronisme. Forbudet kan nå trygt oppheves som åpenbart unødvendig.

Bostedskravet, § 3 annet ledd

Bestemmelsene i fiskeriforbudsloven § 3 annet ledd, som stiller krav om bosted for fartøyføreren og minst halvparten av mannskapet, er foreslått flyttet til deltakerloven § 5, jf. drøftingene ovenfor i kapittel 2.3.2.

§ 3 tredje og fjerde ledd

Fiskeriforbudsloven § 3 tredje ledd unntar sportsfiske med håndredskap fra det generelle fiskeforbudet for utlendinger. Det fastsettes samtidig at omsetning av slik fangst er forbudt. Havressursloven § 22 inneholder i dag en henvisning til fiskeriforbudsloven § 3 tredje ledd.

Departementet mener bestemmelsen i fiskeriforbudsloven § 3 tredje ledd med fordel kan inntas i hovedbestemmelsen om sports- og rekreasjonsfiske i havressursloven § 22, ved en endring av bestemmelsens fjerde ledd. Det vil gjøre bestemmelsene om utlendingers adgang til sports- og rekreasjonsfiske mer oversiktlig og enklere tilgjengelig. Gjennom en henvisning til deltakerloven § 5 sikres det at utlendinger bosatt i Norge og som har ervervstillatelse for fartøy under 15 meter, kan omsette fangsten sin uavhengig av dette forbudet.

Fiskeriforbudsloven § 3 fjerde ledd gjør unntak fra fiskeforbudet for utlendinger når det gjelder jakt på kystsel. Etter denne bestemmelsen kan det fastsettes nærmere regler for utlendinger deltakelse i slik jakt.

Muligheten for utlendinger til å drive slik jakt bør videreføres. Bestemmelsen som åpner for at utlendinger kan drive jakt på kystsel, kan med fordel inntas i bestemmelsen om sports- og rekreasjonsfiske i havressursloven § 22. Retten til å drive jakt på kystsel vil således være lik for utlendinger og for norske personer som driver høsting fra ikke-merkeregistrerte fartøyer.

Departementet foreslår etter dette at § 3 annet til fjerde ledd, og redskapsforbudet i første ledd, oppheves.

3.6 Prøvedrift av nye fartøytyper, § 4

Bestemmelsen gir departementet myndighet til å dispensere fra regelen om at bare den som er norsk eller likestilt med norsk statsborger, kan drive fiske og fangst i territorialfarvannet for prøvedrift av nye fartøytyper eller redskaper eller når det er ønskelig av andre særlige grunner.

Denne dispensasjonsadgangen har blitt svært lite nyttet i praksis. Fiskeridirektoratet har ved henvendelser om prøvedrift tolket fiskeriforbudsloven slik at det ikke er nødvendig med dispensasjon etter § 4 når det drives testing og kalibrering av fartøy og utstyr uten at det drives fiske. Aktuelle tilfeller kan være ved kjøp av fartøyer eller overtakelse av nybygg, der utenlandske eiere kan ønske å teste fartøyet for å forsikre seg om at tilstanden er i henhold til kontrakt. Selv i de tilfeller der utenlandske eiere ønsker å sette og trekke en åpen trål, har direktoratet tolket fiskeriforbudsloven dit hen at det ikke er nødvendig med en dispensasjon så lenge det ikke fiskes.

Denne bestemmelsen kom inn i fiskeriregelverket ved fiskerigrenseloven av 1906 og har med unntak av noen redaksjonelle endringer vært uendret siden den tid.

Spørsmålet er om muligheten til å dispensere fra fiskeforbudet ved prøvedrift av nye fartøyer som er eid av utlendinger, skal opprettholdes. Departementet mener i alle tilfeller at prøvedrift av nye fiskefartøyer der det ikke foregår et fiske, ikke krever noen form for dispensasjon. Det gjelder selv når redskap settes i vannet, eksempelvis ved at fartøyet testes med en åpen trål. Videre er det slik at dersom det ønskes prøvekjøring av maskineri og lignende om bord ved bruk av fisk høstet av norske fartøyer, kan det gis dispensasjon fra forbudet mot tilvirkning etter fiskeriforbudsloven § 5 tredje ledd, jf. nedenfor.

Når det gjelder dispensasjoner til å drive faktisk fiske for å prøve ut nye fartøyer og redskaper, har søknadene i de ytterst få tilfeller det har vært søkt om dette, blitt avslått. Departementet finner derfor dette lite praktisk, og foreslår at hjemmelen til å dispensere fra fiskeforbudet i slike tilfeller oppheves.

Bestemmelsen i fiskeriforbudsloven § 4 inneholder videre en adgang til å tillate at det benyttes utlendinger som mannskap eller lottfiskere i større utstrekning enn hva som er tillatt etter bestemmelsene i § 3, ved slik prøvedrift av fartøy som nevnt ovenfor. Det har ikke vært gitt slike dispensasjoner og departementet foreslår at denne dispensasjonsadgangen oppheves.

På denne bakgrunn foreslår departementet at regelen i fiskeriforbudsloven § 4 oppheves.

3.7 Vurdering av omlastingsforbudet, § 5

3.7.1 Bakgrunn/historikk

Fiskeriforbudsloven § 5 første ledd oppstiller et generelt forbud mot at den som ikke er norsk statsborger eller likestilt med norsk statsborger, foretar tilvirkning, pakking eller omlasting av fisk mv. i territorialfarvannet. Forbudet gjelder fangst både fra norske og utenlandske fartøy.

Denne bestemmelsen kom inn i fiskerigrenseloven av 1906 ved lov av 23. juni 1950. Forbudene var begrunnet ut fra et ønske om ”å hindre utenlandske fiskefartøyer mest mulig i å benytte norske havner som basis for sin drift”, slik at ”man til egen fordel best mulig skulle søke å utnytte landets beliggenhet i forhold til naturrikdommene som finnes i havet, jf Ot.prp. 29 (1965-66). Disse uttalelsene er særlig knyttet til innføringen av det generelle forbudet mot ilandføring av fisk fanget av fartøy som ikke var norsk, men har også gyldighet i forhold til forbudet mot omlasting, jf. dom i Hålogaland lagmannsrett inntatt i Rettens Gang 2003 side 176. Det generelle forbudet mot ilandføring av fisk ble innført noen år etter omlastingsforbudet, i fiskerigrenseloven av 1966. Før den tid hadde det vært forbud mot ilandføring av fisk fanget av utenlandske trålere, jf. Ot.prp. nr. 39 (1950), der de gjeldene bestemmelser kort er beskrevet.

For fangst fanget av utenlandsk fartøy, ble det i loven fastsatt at det kunne dispenseres fra forbudet mot omlasting, tilvirkning og pakking når det forelå havari eller likende. Det kunne således bare dispenseres fra dette forbudet i helt ekstraordinære tilfeller.

Ved soneloven som trådte i kraft 1. januar 1977, ble forbudet mot omlasting, tilvirkning og pakking gjort gjeldende i den økonomiske sonen, jf soneloven § 3 første ledd. I § 3 første ledd annet punktum gis bestemmelsene i fiskeriforbudsloven tilsvarende anvendelse i den økonomiske sonen. Det innebærer at forbudet mot omlasting, tilvirkning og pakking får tilsvarende anvendelse i den økonomiske sonen og andre soner opprettet i medhold av soneloven. Etter soneloven § 3 annet ledd gjelder disse bestemmelsene imidlertid ikke dersom annet følger av forskrifter gitt i medhold av soneloven §§ 4 og 6, jf nedenfor.

I 1978 tok så fiskernes organisasjoner opp spørsmålet om en videre adgang til dispensasjon fra forbudet mot omlasting og foredling mv. innenfor territorialgrensen. Dette førte ikke fram da, men på grunn av vanskelige avsetningsmuligheter for sei våren 1983 ble spørsmålet om utvidet dispensasjonsadgang igjen aktualisert. Denne gangen var det norske seinotfiskere som ønsket å selge fersk sei til foredling om bord i sovjetiske fabrikkskip innenfor fiskerigrensen.

I den forbindelse ble det vurdert om forbudet i fiskerigrenseloven omfattet fisk fanget av norske fartøy, der det foretas foredling om bord i utenlandske fartøy. Departementet konkluderte med at det av hensyn til norsk foredlingsindustri var et behov for en klar generell hjemmel for å regulere direkte leveranser innenfor fiskerigrensen til utenlandske fartøyer. Departementet mente videre det burde gjøres helt klart at forbudet mot utenlandsk foredling også omfatter norskfanget fisk, jf Ot.prp. nr. 52 (1983-1984).

Departementet uttalte i forarbeidene at:

En ukontrollert adgang til å levere fisk direkte til utenlandske fabrikkskip ville tidvis kunne føre til begrensninger i råstofftilførslene til norsk foredlingsindustri. ... Det bør gjøres helt klart at forbudet i fiskerigrenseloven mot utenlandsk foredling m.v. av fisk innenfor

fiskerigrensen, også omfatter norskfanget fisk. Departementet anser det også som nødvendig at en, på visse vilkår, skal kunne dispensere fra dette forbudet.

Man så det altså som nødvendig at det på visse vilkår kunne dispensere fra dette forbudet. I enkelte fiskerier kunne det fra tid til annen oppstå avsetningsvansker samtidig som utenlandske fabrikkskip kunne være interessert i å motta norske fangster direkte fra fangstfeltet. Det ble derfor foreslått en adgang til å dispensere fra forbudet mot omlasting og tilvirking på utenlandske fartøy av norskfanget fisk. Slik dispensasjon kan kun gis når hensynet til avsetningsforholdene tilsier det og hensynet til produksjonen ved foredlingsanleggene ikke taler mot det. Bestemmelser om dette ble inntatt i fiskerigrenseloven § 5 tredje ledd. Det ble i forarbeidene til lovendringen oppstilt som en klar forutsetning at kjøpernes og selgernes organisasjoner skulle høres før en slik dispensasjon ble gitt, jf. ot.prp. nr. 52 (1983-84) side 6.

3.7.2 Reglene om omlasting i fiskeriforbudsloven, soneloven og havressursloven

Alle ovennevnte lover inneholder bestemmelser som regulerer omlasting. Etter *fiskeriforbudsloven* er omlasting mellom utenlandske fartøyer og fra norske til utenlandske fartøyer forbudt i territorialfarvannet, jf fiskeriforbudsloven § 5. Så kan det dispenseres fra dette forbudet i nærmere bestemte tilfeller, jf § 5 tredje ledd. Denne dispensasjonsadgangen er snever.

Etter *soneloven* § 3 første ledd, som gir fiskeriforbudslovens bestemmelser anvendelse i den økonomiske sone, er omlasting også forbudt i den økonomiske sone. Imidlertid bestemmer soneloven § 3 annet ledd at forbudene i første ledd gjelder med mindre noe annet er fastsatt etter soneloven §§ 4 og 6. Etter sistnevnte bestemmelser er det gitt unntak fra omlastingsforbudet for fartøyer fra nærmere bestemte nasjoner. Det følger således av forskrifter med hjemmel i ovennevnte bestemmelser at utenlandske fartøyer som har lisens til å fiske i norske soner, kan omlaste fangst til fartøy fra medlemsstater i EU, Russland, Færøyene, Grønland, Island og Norge, samt fartøy fra NEAFC-samarbeidsland. Det gjelder tilsvarende regler for omlasting i territorialfarvannet ved Svalbard. Disse bestemmelsene er fastsatt med hjemmel i svalbardloven og saltvannsfiskeloven.

Soneloven angir det geografiske virkeområdet i § 1 annet ledd til å være 200 nautiske mil fra de grunnlinjer som til enhver tid er fastsatt, likevel ikke ut over midtlinjen i forhold til andre stater med mindre annet følger av overenskomst med vedkommende stat. Soneloven definerer ikke en geografisk avgrensning mot territorialfarvannet, og det kan således legges til grunn at sonelovens geografiske virkeområde også omfatter territorialfarvannet.

I *havressursloven* § 37 første ledd er det gitt en hjemmel til å forby eller regulere omlasting når det er nødvendig av hensyn til ressurskontrollen. Dette er en videreføring og utvidelse av bestemmelsene som ble inntatt i saltvannsfiskeloven 22. desember 2006, jf Ot. prp. nr. 99 (2006-2007). Reglene om omlasting er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) kapittel 8.2.8 og merknadene til § 37. Havressurslovens geografiske virkeområde omfatter blant annet territorialfarvannet og soner opprettet i medhold av soneloven. Havressursloven § 37 gir hjemmel til å regulere omlasting både overfor norske og utenlandske fartøy.

I forbindelse med arbeidet med ny havressurslov, ble det ikke gjort noen vurdering av om det fremdeles er et selvstendig behov for å opprettholde forbudene i fiskeriforbudsloven og

soneloven, eller om de formål man ønsker å oppnå og de behov man har for å regulere omlasting, dekkes av bestemmelsen i havressursloven.

I dette kapitlet gjøres det en drøfting av forbudet mot omlasting i territorialfarvannet og hvilke forhold som taler for å regulere eller forby slik omlasting. Videre gjøres det en vurdering av hvor en eventuell forbudsbestemmelse mest naturlig hører hjemme. Før dette drøftes, gjøres en gjennomgang av gjeldende regler i fiskeriforbudsloven.

3.7.3 Nærmere om fiskeriforbudsloven § 5

Fiskeriforbudsloven § 5 første ledd oppstiller et generelt forbud mot omlasting, pakking og tilvirking for den som ikke er norsk statsborger. Bestemmelsen lyder:

I territorialfarvannet er det forbudt for den som ikke er norsk statsborger eller likestilt med norsk statsborger (jfr. § 2), å foreta tilvirking, pakking eller omlasting av fisk, krepsdyr og bløtdyr eller deler og produkter av disse fiske- og dyreslag. Forbudet gjelder fangst både fra norske og utenlandske fartøyer.

Bestemmelsen omfatter all omlasting, tilvirkning og pakking på fartøy som ikke er norsk. Det innebærer at omlasting mellom utenlandske fartøy er forbudt. Videre er omlasting av fangst fra norske fartøyer til utenlandske fartøyer forbudt. Det framgår direkte av § 5 første ledd annet punktum. Denne bestemmelsen kom som nevnt inn i loven i 1983. Lovendringen kom etter at det var oppstått tvil om bestemmelsen omfattet omlasting fra norsk fartøy til utenlandsk fartøy og tilvirking og pakking av slik fangst på utenlandsk fartøy.

Forbudet mot omlasting av fangst gjelder imidlertid ikke omlasting av fangst fra utenlandske fartøyer til norske fartøyer. Det faller utenfor lovens ordlyd. Videre vil et slikt forbud ikke være nødvendig av hensyn til norsk landindustri.

Ved vurderingen av hva som er pakking og tilvirkning har departementet lagt til grunn at det ikke skal særlig mye bearbeiding til, før bestemmelsen kommer til anvendelse. Eksempelvis har innfrysing av fisk uten annen bearbeiding, vært ansett for å omfattes av bestemmelsen.

3.7.4 Behovet for et lovforbud

Begrunnelsen for gjeldende lovforbud

Forbudet mot omlasting, tilvirkning og pakking innenfor territorialfarvannet/fiskerigrensen ble opprinnelig begrunnet i et behov for å sikre en best mulig nasjonal utnyttelse av ressursene. Hensynet til produksjonen ved norsk landindustri er også en sentral del av begrunnelsen for forbudet. Dette kom særlig klart fram ved lovendringen i 1983, da det ble presisert at loven gjelder også omlasting og tilvirkning av fangst fra norske fartøy. Det innførtes da en dispensasjonshjemmel som kan nyttes når slike aktiviteter ikke vil være til skade for norsk landindustri.

Omlastingsforbudet i territorialfarvannet har da også blitt praktisert strengt, slik at det bare er gitt tillatelse til omlasting fra norsk fartøy til utenlandsk fartøy i tilfeller der fiskeriene har vært gode og effektive, samtidig som kapasiteten ved landanleggene har vært begrenset. For omlasting mellom utenlandske fartøy har bestemmelsen vært praktisert strengt, slik at det kun har blitt gitt tillatelse til omlasting ved havari eller lignende.

Etter opprettelsen av Norges økonomiske sone, ble mye større deler av havene utenfor Norge underlagt norsk fiskerijurisdiksjon. Således er det ikke lenger fare for at utenlandske fartøyer bruker norske havner som base for en drift som konkurrerer med norske fartøyer om ressursene. Dette var tidligere et av hovedformålene med forbudet mot omlasting mv.

Regulering av omlasting av hensyn til ressurskontrollen

Regulering av omlastingsaktivitet er et vesentlig virkemiddel for å sikre kontroll med fiskeriaktivitet i den økonomiske sone. Havressursloven gir i § 37 første ledd hjemmel til å regulere omlasting av hensyn til ressurskontroll. Bestemmelsen lyder:

”Departementet kan av kontrollomsyn forby eller fastsette nærare reglar om omlasting, mellom anna at den som lastar om, skal melde frå om dette innan fastsette fristar, og at omlasting berre kan skje på eller innanfor bestemte posisjonar eller i ei bestemt hamn.”

Havressursloven gjelder i norsk sjøterritorium og indre farvann og i områder opprettet med hjemmel i soneloven §§ 1 og 5, jf. havressursloven § 4 første ledd. Det følger av territorialfarvannsloven § 5 at denne loven også gjelder for territorialfarvannet ved Svalbard og Jan Mayen.

De forbud og rapporteringskrav som er fastsatt i medhold av soneloven, kan således også fastsettes i medhold av havressursloven § 37.

I den økonomiske sone er omlasting tillatt for fartøyer med fisketillatelse, gjennom beslutninger i bilaterale kvoteavtaler eller regionale fiskeriforvaltningsarrangementer. Når det gjelder territorialfarvannet er omlasting som den store hovedregel ikke tillatt.

I medhold av havressursloven § 37 kan det oppstilles nærmere regler om omlasting også i territorialfarvannet. Det kan i medhold av denne bestemmelsen oppstilles regler om hvilke fartøyer som kan omlaste fangst i territorialfarvannet, og at det kun er nærmere angitte fartøyer eller fartøyer fra nærmere angitte nasjoner som kan motta slik fangst. Videre kan det oppstilles plikter til rapportering, for å sikre kontroll med omfanget av omlasting og muligheter til å foreta fysisk kontroll med slike aktiviteter. I tillegg kan det vurderes om omlasting av ovennevnte hensyn skal avgrenses til nærmere bestemte områder.

Det kan således godt tenkes at hensynet til ressurskontroll kan ivaretas uten at forbudet mot omlasting fra utenlandske fartøyer i territorialfarvannet opprettholdes, men at denne aktiviteten underlegges en nærmere regulering i medhold av havressursloven. Tvert i mot vil det kunne hevdes at det er hensiktsmessig om omlasting skjer i kystnære områder, der norske myndigheter kan føre kontroll med den omlastingen som skjer.

Hensynet til landindustrien

Det gjenstående spørsmål er da om det av hensyn til norsk landindustri fremdeles er behov for et forbud mot omlasting mellom utenlandske fartøyer og fra norsk fartøyer til utenlandsk fartøyer i territorialfarvannet. Et slikt forbud vil også gjelde i den økonomiske sonen utenfor 12 nautiske mil, for fartøyer som ikke har fisketillatelse. Dette forbudet har ikke vært vurdert siden den ovenfor nevnte lovendring i 1983.

I all hovedsak er kapasiteten ved norske landanlegg tilstrekkelig til å sikre avtak fra den norske fiskeflåten. I tillegg landes det betydelige mengder utenlandsk fanget fisk i Norge. I 2006 ble det landet 217 569 tonn utenlandsk fanget fisk i Norge, til en verdi av 1,88 milliarder

kroner. Det innebærer at utenlandske fartøy finner landinger i Norge hensiktsmessig både av praktiske årsaker, og fordi norske kjøpere har evne til å betale en konkurransedyktig pris for varen. Hvorvidt omfanget av utenlandske landinger i Norge skyldes forbudet mot omlasting, er usikkert.

Når det gjelder hvitfisk, er størstedelen av slike landinger fryst fangst. Slik fangst vil etter gjeldende regler i mange tilfeller kunne omlastes i den økonomiske sonen i tråd med reglene nevnt ovenfor, og det er således grunn til å anta at slik fisk blir landet i Norge fordi det blir sett som hensiktsmessig og økonomisk fordelaktig.

De seneste årene har Norges Råfisklag fått dispensasjon til å nytte russiske kjøperfartøyer til avviklingen av den norske seinotfiske. Ved behandlingen av disse dispensasjonssøknadene fra Norges Råfisklag, har FHL jevnlig pekt på at slike dispensasjoner skaper konkurranse på ulike vilkår, idet de russiske produksjonsfartøyene ikke har de samme kostnadene knyttet til lønninger som norske landanlegg. Videre pekes det på at disse fartøyene ikke faller inn under virkeområdet for matloven, slik at de kravene som gjelder for norske fartøy og anlegg, ikke nødvendigvis gjelder for utenlandske fartøy.

FHL har i sine uttalelser til disse sakene understreket viktigheten av at slike dispensasjoner blir holdt på et minimum, for å opprettholde arbeidsplasser langs kysten og villigheten fra norsk industri til å foreta investeringer i landanlegg.

Det faktum at utenlandske produksjonsfartøy ønsker å kjøpe fangst fra norske fiskefartøyer, viser at denne formen for aktivitet kan la seg forsvare økonomisk og at det således har et potensiale dersom både forbudet mot omlasting og tilvirking i territorialfarvannet blir opphevet.

Forbudet mot omlasting, tilvirkning og pakking kan alternativt erstattes med en hjemmel for å innføre slike forbud av hensyn til norsk landindustri. Dette vil gi en fleksibilitet ved at omlastingsaktiviteter er tillatt med mindre de er eksplisitt forbudt. Ved en slik rettstilstand kan det antas at omlasting og tilvirkning på utenlandske fartøy i territorialfarvannet vil skje i fisket etter NVG-sild og i fisket etter notfanget sei, som begge er fiskerier der kvotene er høye, fartøyene effektive og kapasiteten på landanleggene begrenset.

En slik speilvending av loven vil likevel kunne få konsekvenser for landindustrien i viktige fiskerier, og det vil kunne få utilsiktede konsekvenser før man eventuelt får innført forbud mot slik virksomhet i enkelte fiskerier.

Gode grunner taler således for å opprettholde forbudet mot omlasting, tilvirkning og pakking i territorialfarvannet, kombinert med en dispensasjonshjemmel. Hvordan dispensasjonsadgangen skal innrettes, drøftes nedenfor.

3.7.5 Vurdering av dispensasjonsadgangen i § 5

Norskfanget fisk

Etter fiskeriforbudsloven § 5 tredje ledd kan det gis dispensasjon fra omlastingsforbudet fra norske fartøy til utenlandske fartøyer når "hensynet til avsetningsforholdene tilsier det og hensynet til produksjonen ved foredlingsanleggene i land ikke taler mot det".

Denne bestemmelsen kom som nevnt ovenfor inn i loven i 1983 med følgende begrunnelse, jf Ot.prp. nr. 52 (1983-84) side 6:

Avsetningsvansker for enkelte fiskeslag, medfører fra tid til annen at norske anlegg i visse perioder ikke kan ta imot tilstrekkelige kvanta norskfanget fisk. Men samtidig vil utenlandske fabrikkskip kunne være interessert i å motta norske fangster direkte fra fangstfeltet. Dette tilsier at det bør være adgang til å dispensere fra det generelle forbud mot at utenlandske fartøyer foretar tilvirkning innenfor fiskerigrensen.

Bestemmelsen i fiskeriforbudsloven § 5 tredje ledd er utformet slik at hensynet til avsetningsforholdene og hensynet til produksjonen ved foredlingsanleggene i land er to selvstendige vilkår som må være oppfylt for at det kan gis dispensasjon fra hovedregelen i fiskeriforbudsloven § 5 første ledd. Det innebærer at departementet ikke har rettslig adgang til å dispensere fra dette forbudet dersom vilkårene ikke er oppfylt.

Videre er bestemmelsen en "kan"-bestemmelse. Selv om vilkårene for å dispensere er oppfylt, har søker likevel ikke et rettskrav på å få dispensasjon. Det er likevel slik at et avslag på en søknad om dispensasjon må være saklig begrunnet i de formål bestemmelsen skal fremme.

En dispensasjon fra forbudet i fiskeriforbudsloven § 5 første ledd kan bare gis for det enkelte tilfellet, for bestemte fiskesorter og for et bestemt tidsrom i en fangstsesong, jf § 5 tredje ledd. Videre bør dispensasjoner så langt det er mulig avgrenses til et bestemt kvantum.

Som ovenfor nevnt er det hensiktsmessig med bestemmelser som sikrer at norske fangster går til norsk industri i stedet for å bli omlastet og tilvirket på utenlandske fartøyer innenfor territorialgrensen.

Dispensasjonsbestemmelsen i § 5 tredje ledd annet punktum framstår også i dag som en hensiktsmessig avgrensning av når det skal kunne gis tillatelse til omlasting.

Departementet mener derfor at bestemmelsen om dispensasjon fra forbudet mot omlasting, tilvirkning og pakking av fangst fra norske fartøyer til utenlandske fartøyer, bør opprettholdes slik den er i dag.

Utenlandskfanget fisk

Når det gjelder adgangen til dispensasjon fra forbudet for omlasting av fangst mellom utenlandske fartøy, er denne i dag svært mye strengere enn for norskfanget fisk. For utenlandsk fanget fisk kan det etter fiskeriforbudsloven § 5 tredje ledd således bare dispenseres fra omlastingsforbudet når det foreligger havari eller lignende. Også dette er en "kan"-bestemmelse, der det må foretas en vurdering av om dispensasjon bør gis, dersom vilkåret om havari eller lignende er oppfylt.

Dette forbudet har blitt praktisert strengt. I de tilfeller der det er gitt tillatelse til omlasting av fangst, har det avgivende fartøy vært i situasjoner der enten fryseanlegg eller andre vitale funksjoner på fartøyet har vært ute av drift.

I forhold til den skjønnsmessige vurderingen av om dispensasjon skal gis, har det ikke blitt gitt dispensasjon hvis fartøyet har ligget ved et landanlegg der fangsten kan losses, selv om det har foreligget et havari, og selv om fangsten var planlagt levert andre steder.

Det har videre ikke blitt gitt tillatelse til omlasting i tilfeller der avgivende fartøy har behov for å losse fangst før planlagte verkstedopphold. I de tilfeller der fangsten kan losses ved et norsk mottak, antas det at søknader om omlasting er økonomisk motivert, selv om det er problemer med avgivende fartøy. Det har således kun i ett tilfelle blitt gitt tillatelse til omlasting der avgivende fartøy lå ved et mottaksanlegg. Departementet ser i ettertid at dispensasjon ikke skulle vært gitt i den saken.

I motsetning til dispensasjonshjemmelen for norske fartøy, jf ovenfor, kan det være vanskelig å avgjøre om det er grunnlag for å gi dispensasjon etter bestemmelsen i fiskeriforbudsloven § 5 tredje ledd første punktum. Selv om det foreligger et havari eller lignende, er det likevel et spørsmål om dispensasjon bør gis dersom det er mulig å losse fisken på vanlig måte til et norsk anlegg. Bestemmelsen har gitt lite rom for utøvelse av skjønn i tilfeller der et fartøy har vært i en vanskelig situasjon, men der det ikke foreligger force majeure.

Det er grunn til å tro at den strenge praksis som har vært ført ved behandling av slike saker, har ledet til at aktørene har innrettet seg etter dette. Det forekommer svært få søknader der omlastingen utelukkende synes motivert av økonomiske forhold, som å slippe å betale avgifter ved landing av fangsten i Norge.

På den annen side er det en realitet at denne praksisen har ledet til at fartøyer som opprinnelig ikke hadde til hensikt å lande fangsten i Norge, har blitt tvunget til det fordi man har fått problemer med fartøyet eller det har oppstått behov for reparasjoner, og de forhold som har oppstått ikke har vært tungtveiende nok, eller at fangsten kunne landes ved et norsk landanlegg. Hvorvidt dette har påført fartøyene eller fiskens eier et økonomisk tap, vil kunne variere fra sak til sak.

Opprettholdelsen av et forbud mot omlasting mellom utenlandske fartøyer i territorialfarvannet vil som ovenfor nevnt utelukkende være begrunnet i hensynet til norsk landindustri. For å ivareta hensynet til ressurskontroll, vil det kunne være tilstrekkelig å regulere denne aktiviteten nærmere i medhold av havressursloven, jf. ovenfor i kapittel 3.7.4.

Dersom forbudet mot omlasting fra norske til utenlandske fartøyer skal opprettholdes av hensyn til landindustrien, taler sammenhengen i regelverket for at forbudet mot omlasting mellom utenlandske fartøy også opprettholdes. Det vil da fremdeles være behov for en dispensasjonsadgang.

Spørsmålet da blir hvilke forhold som skal gi grunnlag for dispensasjon. For det første må det etter departementets oppfatning foreligge en hjemmel for å dispensere fra forbudet mot omlasting når særlige forhold tilsier det. Dette vil omfatte de forhold som i dag går inn under dispensasjonsadgangen i fiskeriforbudsloven § 5 tredje ledd første punktum. En hjemmel for å dispensere når særlige forhold tilsier det, vil videre kunne gi grunnlag for å dispensere fra omlastingsforbudet i tilfeller der fartøyet av ulike årsaker har behov for å losse fangsten uten at dette var planlagt, uten at det nødvendigvis foreligger noe som ligner på force majeure. En slik dispensasjonsadgang kan gjøre det enklere å omlaste fangst og sende denne til den mottaker som opprinnelig var planlagt, selv om det skulle oppstå uforutsette forhold.

Dersom det gis hjemmel til å dispensere når særlige forhold tilsier det, vil det være en oppmyking i forhold til dagens praksis. Det må likevel understrekes at det ikke bør være kurant å få en slik dispensasjon.

Departementet ber høringsinstansene særlig kommentere om og eventuelt i hvilke tilfeller det bør kunne dispenseres ut over de dispensasjoner som blir gitt i dag.

3.7.6 Vedtakskompetanse

Etter fiskeriforbudsloven er det departementet som fatter vedtak om dispensasjon fra forbudet i § 5 første ledd. Departementet mener det er hensiktsmessig å legge denne kompetansen til Fiskeridirektoratet, med departementet som klageinstans. Det vil da være behov for en instruks om behandlingen av slike saker. Denne fastsettes av departementet.

3.7.7 Plassering av bestemmelsen

Ved opprettelsen av den økonomiske sonen i medhold av soneloven av 1976 ble det fastsatt et forbud mot at utlendinger driver fiske i den økonomiske sonen med mindre annet ble bestemt i forskrifter i medhold av §§ 4 og 6, jf soneloven § 3 første ledd første punktum, jf annet ledd. Bestemmelsene i fiskeriforbudsloven ble gitt tilsvarende anvendelse i den økonomiske sonen, jf § 3 første ledd annet punktum.

Det kan således argumenteres for at forbudet mot omlasting i fiskeriforbudsloven og i soneloven, bør samles i sistnevnte lov. Det ville bidra til å gjøre regelverket mer oversiktlig med hensyn til hvilke regler som gjelder for omlasting i forhold til norske og utenlandske fartøyer.

Gjeldende praksis, der det er gjort unntak fra omlastingsforbudet i området utenfor territorialfarvannet (fra 12 til 200 nautiske mil) for fartøy som har tillatelse til å fiske i sonen, kan opprettholdes. Det samme gjelder praksis innenfor territorialfarvannet, der dispensasjon fra omlastingsforbudet bare gis på nærmere bestemte vilkår.

Som det framgår av kapittel 3.2, vil vi imidlertid ikke forslå å flytte noen bestemmelser som gjelder både i territorialfarvannet og i den økonomiske sonen til soneloven. Vi foreslår i stedet å flytte bestemmelsen til havressursloven og gjøre den direkte gjeldende både for territorialfarvannet og den økonomiske sonen, unntatt for fiskevernsonen og territorialfarvannet ved Svalbard. Bestemmelsen foreslås tatt inn i havressurslovens kapittel 4 som gjelder gjennomføring av fiske.

Departementet antar også det vil være hensiktsmessig å samle bestemmelsene knyttet til omlasting, inkludert rapporteringsbestemmelsene i en eller flere egne forskrifter som i hovedsak omhandler omlasting og som fastsettes i medhold av både soneloven og havressursloven.

Departementet foreslår etter dette at fiskeriforbudsloven § 5 oppheves.

3.8 Unntak fra forbud mot fiske og omlasting i særlige tilfeller, § 6

Bestemmelsen gir hjemmel til å tillate utenlandsk fiske eller fangst i nærmere bestemte områder i territorialfarvannet i særlige tilfeller. For områder der det er gitt slik tillatelse, kan det treffes bestemmelser om at den tillatte virksomhet helt eller delvis ikke skal være underlagt norsk lov. Kompetansen etter fiskeriforbudsloven § 6 er lagt til Kongen.

Bestemmelsen er en videreføring av § 2 i fiskerigrenseloven av 1961. Bestemmelsen kom inn i loven ved utvidelsen av fiskerigrensen fra 4 til 12 nautiske mil. Det framgår av forarbeidene til bestemmelsen at unntak ordinært bare kommer på tale i de tilfeller der det er nødvendig av hensynet til overenskomst med fremmed stat, jf Ot.prp. nr. 40 (1960-61). Bestemmelsen hjemlet tidligere overenskomster med fremmede stater som gav overgangsordninger for enkelte områder mellom 4 og 12 nautiske mil fra grunnlinjene. Disse overgangsordningene er for lenge siden utløpt.

Ved kgl. res. 8. juni 1967 er det gjort unntak fra forbudsbestemmelsene i fiskeriforbudsloven § 3 og fiskeriforbudsloven § 5 i området mellom 4 og 12 n. mil på kyststrekningen øst for Lindesnes, for fartøy registrert i Danmark og Sverige, jf. St.prp. nr. 75 (1966-67). Danske og svenske fartøyer som driver fiske i dette område, er heller ikke undergitt norsk lovgivning. Dette er i samsvar med overenskomst 19. des. 1966 mellom Norge, Danmark og Sverige om gjensidig fiske i Skagerrak og Kattegat.

Fiskeriforbudsloven § 6 blir videre nyttet som ett av flere hjemmelsgrunnlag for å gi tillatelse til forskningsaktivitet med utenlandske fartøy, jf forskrift 30. mars 2001 om utenlandsk vitenskapelig havforskning i Norges indre farvann, sjøterritorium, økonomiske sone og på kontinentalsokkelen. Denne forskriften er også hjemlet i soneloven § 7 bokstav b, kontinentalsokkeloven, saltvannsfiskeloven og kystvaktloven. Når det gjelder hjemmelen for dispensasjon til å drive fiske og fangst, er det soneloven § 7 bokstav b og fiskeriforbudsloven § 6 som gir hjemmel for disse bestemmelsene.

Denne dispensasjonsbestemmelsen er således nødvendig både for ivaretagelse av forpliktelser Norge har påtatt seg i overenskomst med fremmed stat, og for å kunne gi tillatelser til vitenskapelig havforskning.

Departementet mener på denne bakgrunn at dispensasjonsbestemmelsen bør videreføres i § 6, som et unntak fra fiskeforbudet i § 3. Bestemmelsen utgjør også et unntak fra omlastingsforbudet som er flyttet fra § 5 til havressursloven § 23a, og vi foreslår derfor at bestemmelsen også inkorporeres i § 23a som et femte ledd.

3.9 Fiskerioppsynet, § 7

Fiskeriforbudsloven § 7 ga opprinnelig hjemmel til bestemmelser ved iverksettelse av fiskerigrenseutvidelsen i 1961 som var nødvendig som følge av overenskomsten med Storbritannia av 17. nov. 1960 og Sovjetunionen av 16. april 1962 (St.prp. nr. 41 (1960-61) og St.prp. nr. 121 (1961-62)).

Ved lov 3. mai 1996 nr. 24 ble paragrafen endret som følge av avtale mellom Norge og Canada av 30. juni 1995 om bevaring og håndheving på fiskeområdet, Ot.prp. nr. 3 (1995-96).

Bestemmelsen i § 7 nr. 1 gir hjemmel til å gi regler i forskrift om at norsk fiskerioppsyn skal kunne utøve kontroll med og håndhevelse av avtalte fiskeregler overfor andre lands fartøy utenfor territorialfarvannet, herunder foreta oppbringelse og rettslig forfølgning.

Etter § 7 nr. 2 gis det på samme måte hjemmel til å gi regler om at utenlandsk fiskerioppsyn utenfor territorialfarvannet skal ha adgang til å håndheve avtalte fiskeregler overfor norske fartøy, herunder foreta oppbringelse og rettslig forfølgning.

Tilsvarende gir saltvannsfisikeloven § 1 fjerde ledd hjemmel for å kunne fastsette reguleringer for andre lands borgere på det åpne hav når det følger av overenskomst med fremmed stat. Skal det åpnes for en slik kontrolladgang for utenlandske fiskerioppsyn i områder mellom 12 og 200 nautiske mil, må det foreligge særskilt avtale med annen stat om en slik kontroll, og en slik avtale vil måtte bli gjensidig.

Ovennevnte avtale mellom Norge og Canada er ikke trådt i kraft og det er således ikke gitt noen forskrifter om slik inspeksjonsrett.

Bestemmelsene i § 7 gir imidlertid hjemmel for regler om gjensidig inspeksjonsrett som er vedtatt i Kommisjonen for fiske i det Nordøstlige Atlanterhav (NEAFC). Slike regler er fastsatt i forskrift 19. desember 1969 nr. 955 om gjensidig inspeksjonsrett for medlemsstatene i Kommisjonen for fisket i det nordøstlige Atlanterhav.

Bestemmelsene i § 7 gir et viktig hjemmelsgrunnlag for avtaler med fremmede stater eller i regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner og bestemmelsen bør derfor videreføres. Fiskeridirektoratet foreslo i sin høringsuttalelse til forslaget til ny havressurslov, NOU 2005: 10, at denne bestemmelsen med fordel kunne plasseres i havressursloven.

Av ulike årsaker ble dette ikke vurdert i forbindelse med arbeidet med ny havressurslov. Departementet er imidlertid enige i Fiskeridirektoratets vurdering, og foreslår at denne bestemmelsen inntas i havressursloven § 51 som et nytt tredje ledd.

3.10 Forbudet mot ilandføring, § 8

Ved ikrafttredelsen av havressursloven, ble bestemmelsene i fiskeriforbudsloven § 8 første ledd bokstav b, c og d og hele § 9 flyttet til havressursloven der de er inntatt i §§ 50 og 51.

Den gjenstående delen av fiskeriforbudsloven er således hjemmelen i § 8 bokstav a til å fastsette forbud mot ilandføring av fangst med fartøy som ikke er norsk når ilandføringen antas å ville motvirke stabile og gode pris- og avsetningsforhold ved førstehåndsomsetningen eller den videre eksport.

Denne bestemmelsen kom inn i fiskeriforbudsloven i 1992. Tidligere var all ilandføring av fangst fra utenlandske fartøy forbudt, og det kunne dispenseres fra forbudet blant annet dersom ilandføring ikke ville motvirke stabile og gode pris- og avsetningsforhold ved førstehåndsomsetningen. Ved lovendringen ble landingsforbudet opphevet, kombinert med hjemler til å forby ilandføring når det kunne motvirke stabile pris- og avsetningsforhold og for felles bestander som ikke er underlagt felles forvaltning. Adgangen til å forby ilandføring av fangst av hensyn til ressursforvaltning og ressurskontroll er senere betydelig utvidet, først ved lovendringen i 1993, jf Ot.prp. nr. 90 (1992-93) og så senere ved lovendringene foreslått i Ot.prp. nr. 99 (2006-2007) og i den nye havressursloven, jf. Ot.prp. nr. 20 (2007-2008).

Lovendringen i 1992 var foranlediget av endringene i EFTA-konvensjonen i 1990, da det ble innført frihandel med fisk i EFTA. Departementet viste også i forbindelse med lovendringen til at landingsforbudet i fiskeriforbudsloven hadde blitt mindre aktuelt som følge av innføringen av den økonomiske sonen. Dette hadde i følge departementet ”i all hovedsak fjernet faren for at utenlandske fiskere bruker norske havner som base for et uregulert fiske.” Departementet uttalte om tilgangen til fisk for landanleggene at det generelt var slik at deres kapasitet og behov var større enn den tilførselen de fikk fra flåten. Det talte for å oppheve

landingsforbudet. Samtidig var det av hensyn til å ivareta fiskernes interesser, behov for å kunne forby ilandføring fra utenlandske fartøy dersom det kunne motvirke gode og stabile pris- og avsetningsforhold ved førstehåndsomsetningen og den videre omsetning og eksport.

Etter lovendringen har det vært innført få ilandføringsforbud. Ilandføringsforbud kan ikke gjøres gjeldende for fartøy fra EFTA-stater, eller overfor fartøyer fra andre land Norge har tilsvarende avtale med, i større grad enn for norske fartøy, jf. Ot.prp. nr. 61 (1991-92). I 1993 ble det fastsatt forbud mot ilandføring av reker fra fartøy som ikke fører norsk eller EFTA-flagg, i 1994 ble det fastsatt forbud mot landing av makrell og i 2001 ble det fastsatt forbud mot landing av lodde. Disse forbudene ble alle begrenset til en nærmere angitt periode. Ved inngåelse av EØS-avtalen ble det avtalt at ilandføringsforbudet i fiskeriforbudsloven § 8 a heller ikke kan gjøres gjeldende for fartøyer fra EØS land i større grad enn for norske fartøy, jf EØS-avtalen protokoll 9 artikkel 5.

Spørsmålet som skal vurderes nå, er om hjemmelen til å forby ilandføring dersom det kan motvirke stabile og gode pris og avsetningsforhold i førstehåndsomsetningen, skal oppheves fordi det ikke lenger er behov for en slik hjemmel.

Bestemmelsen har som ovenfor vist vært lite brukt. I dag er det som nevnt hjemler i fiskeriforbudsloven og havressursloven for å forby ilandføring av utenlandsk fanget fisk for å forhindre ulovlig fiske, og at det blir landet fangster i Norge fra bestander som er uregulert eller som ikke er underlagt felles forvaltningstiltak. Videre gir disse hjemlene myndighetene til å iverksette ulike havnestatskontrolltiltak. Departementet anser at disse hjemlene samlet gir tilstrekkelig grunnlag til å kunne forby ilandføring av fisk der det er nødvendig eller hensiktsmessig av hensyn til en forsvarlig forvaltning og en effektiv ressurskontroll.

Når det gjelder kapasiteten til landanleggene og pris- og avsetningsforhold for den fisken som blir landet i Norge, er det i dag ledig kapasitet ved landanleggene. Således kan det sies at det ikke er behov for å kunne iverksette tiltak i forhold til landing av utenlandske fangster. Tvert imot blir det i dag landet betydelige mengder utenlandske fangster i Norge, og disse landingene har i perioder vært svært viktige for opprettholdelsen av landindustrien, særlig i Nord-Norge. Dette taler for at det ikke er noe behov for å opprettholde denne bestemmelsen.

Videre er det som ovenfor nevnt slik at dette landingsforbudet ikke kan gjøres gjeldende for fartøy som er flagget i et EØS-land i større grad enn for norske fartøy.

Det er også grunn til å anta at markedsmekanismene vil redusere utenlandske landinger før det innføres et eventuelt forbud. Dersom prisene som kan oppnås ved landing i Norge faller, vil utenlandske aktører søke om det er grunnlag for bedre priser andre steder enn i Norge. Slik sett vil andre forhold enn et forbud mot ilandføring ha større betydning for pris- og avsetningsforholdene i Norge.

I pelagisk sektor svinger markedene mer enn hva som er tilfellet for hvitfisk. I tillegg har vi i dag en historisk stor bestand av NVG-sild med dertil hørende høye kvoter. Det har vært stilt spørsmål om omsetningssystemet til Norges Sildesalgslag tar høyde for at store og små fartøy skal få like muligheter til å levere fangster til konsum og med det få best mulig pris for fangsten. På tross av dette har det ikke kommet noen krav om at landing av utenlandske fangster av NVG-sild skal forbys for å sikre pris- og avsetningsforholdene for norske fiskere og omsetningen videre i markedet.

Da det ble innført et forbud mot landing av makrell fra utenlandske fartøyer fra 19. juli 1994 og fram til 1. oktober 1994, var begrunnelsen at det var iverksatt stopp i makrellfisket for norske ringnotfartøy i samme periode. Det ble da ansett å ville motvirke formålet med denne stoppen, dersom utenlandske fartøy fikk lande fangster i Norge i denne perioden. Bakgrunnen for stoppen, var blant annet at det var vanskelige markedsforhold for makrell internasjonalt. For fartøy flagget i EØS-stater ble forbudet bare gjort gjeldende i samme utstrekning som for norske fartøy. For andre utenlandske fartøy gjaldt forbudet alle landinger i perioden.

Det har reelt sett ikke vært behov for bestemmelsen siden forbudet mot landing av makrell i 1994, og det kan stilles spørsmål ved om det er behov for å opprettholde den. Departementet ser argumenter som taler både for og mot. Dersom bestemmelsen ikke lengre blir brukt, kan den oppheves. På den annen side kan det være hensiktsmessig at lovverket inneholder en sikkerhetsmekanisme som kan benyttes dersom pris- og avsetningsforholdene tilsier det, og gjerne i tilfeller der det norske fisket avgrenses av hensyn til markedsforholdene.

Departementet vil be høringsinstansene om innspill om det er behov for å beholde bestemmelsen som gir adgang til å forby ilandføring av utenlandske fangster dersom slik ilandføring ville motvirke stabile pris- og avsetningsforhold ved førstehåndsomsetningen eller den videre omsetning og eksport.

Dersom bestemmelsen skal videreføres, mener departementet det er hensiktsmessig å plassere denne bestemmelsen i en ny § 16a i havressursloven. Det framgår klar at det ved fastsettelse av ulike reguleringer etter havressursloven også kan ta markedshensyn, jf. § 7 annet ledd bokstav e.

Hjemmelen i fiskeriforbudsloven § 8 tredje ledd til å gi forskrifter om at utenlandske fartøyer som skal levere fangst i Norge, skal gi oppgaver til norske myndigheter om fangst og fiskeriaktivitet utøvd i farvann utenfor norsk jurisdiksjon, har ikke vært anvendt. I dag dekkes myndighetenes behov for rapporteringer fra utenlandske fartøyer av ulike rapporteringshjemler i havressursloven og soneloven. Departementet tar derfor sikte på å oppheve denne hjemmelen dersom det ikke kommer særlige merknader til dette i høringen.

Departementet foreslår etter dette at fiskeriforbudsloven § 8 oppheves.

3.11 Straffebestemmelsene, §§ 10 og 11

Som gjennomgangen ovenfor viser, foreslår vi å flytte de fleste bestemmelsene i fiskeriforbudsloven til andre lover, eller oppheve dem. Vi foreslår imidlertid også å videreføre fiskeforbudet i § 3 første ledd og unntaket i § 6 i fiskeriforbudsloven. Da det fortsatt vil være behov for at fiskeforbudet er underlagt en trussel om straff, foreslår vi å videreføre straffebestemmelsene i §§ 10 og 11 som de er, bortsett fra en liten teknisk justering i § 11.

Samtidig reiser det seg et behov for å se hvilke straffemessige konsekvenser det kan få at bestemmelser flyttes til andre lover med andre straffebestemmelser. Dette kan ha betydning for ulike straffemessige forhold, som for eksempel strafferammer og skyldkrav. Vi har derfor utarbeidet et lovspeil som gir en oversikt over hvor de ulike bestemmelsene i fiskeriforbudsloven foreslås plassert, ev. om de foreslås opphevet.

Lovspeil

Fiskeriforbudsloven	Foreslått plassering
§ 1	<i>videreføres</i>
§ 2 første ledd	deltakerloven § 5
§ 2 annet ledd	<i>oppheves</i>
§ 2 tredje ledd	<i>oppheves</i> (dekket av deltakerloven § 2)
§ 2 fjerde ledd	<i>oppheves</i>
§ 3 første ledd	<i>videreføres</i>
§ 3 annet ledd	deltakerloven § 5
§ 3 tredje og fjerde ledd	havressursloven § 22
§ 4	<i>oppheves</i>
§ 5	havressursloven § 23a
§ 6	videreføres/havressursloven § 23a
§ 7	havressursloven § 51
§ 8	havressursloven § 16a
§ 10	<i>videreføres</i>
§ 11	<i>videreføres</i>

Bestemmelsene om straff i fiskeriforbudsloven, deltakerloven og havressursloven er ikke sammenfallende når det gjelder strafferammer. Fiskeriforbudsloven og havressursloven har bestemmelser om straffeprosessuell inndragning, og en slik bestemmelse foreslår vi nå også å innta i deltakerloven, jf. kapittel 2.13.

Brudd på fiskeriforbudsloven kan etter lovens §§ 10 og 11 straffes med bøter. For gjentatte lovbrudd eller ved særdeles skjerpene omstendigheter, kan lovbrudd straffes med bøter eller fengsel inntil 3 måneder. I tillegg kan det ved brudd på fiskeriforbudsloven §§ 3, 5, 8 og 9 inndras fartøy som er brukt ved overtredelsen, og tilbehør, fangst og redskap som er om bord, uansett hvem som er eier. I stedet for selve tingen, kan verdien av denne inndras (straffeprosessuell inndragning).

Dersom bestemmelser i fiskeriforbudsloven flyttes til deltakerloven og havressursloven, er det av interesse hvilke straffebestemmelser som da vil komme til anvendelse.

Brudd på bestemmelsene i havressursloven kan straffes med bøter eller fengsel inntil ett år, eller tre år ved grove lovbrudd, jf. havressursloven §§ 60-64. Etter § 65 kan fartøy, fangst, redskaper, mv eller verdien av disse inndras (straffeprosessuell inndragning). Felles for disse bestemmelsene er at det er listet opp for hvilke bestemmelser overtredelser skal være straffbart.

Brudd på bestemmelsene i deltakerloven straffes med bøter eller fengsel i 6 måneder ved gjentatte lovbrudd eller særdeles skjerpene omstendigheter, jf. deltakerloven § 31. Denne straffebestemmelsen er ovenfor foreslått endret slik at den blir tilsvarende som straffebestemmelsene i havressursloven. Videre har deltakerloven ingen hjemmel for straffeprosessuell inndragning, men en ny bestemmelse om dette er i dette høringsnotatet foreslått innført, med tilsvarende bestemmelse i havressursloven som mal.

Fiskeriforbudsloven, deltakerloven og havressursloven har således flere ulike bestemmelser om straff og straffeprosessuell inndragning, men det vil i noen utstrekning bli børt på dersom de ulike høringsforslagene blir vedtatt.

Straffebestemmelsene i deltakerloven er gjennomgått ovenfor i kapittel 2.12 og 2.13. Det foreslås der at disse endres og utformes tilsvarende straffebestemmelsene i havressursloven, herunder at det innføres en ny bestemmelse i deltakerloven om straffeprosessuell inndragning. For bestemmelsene som foreslås flyttet fra fiskeriforbudsloven til deltakerloven innebærer det at strafferammen økes fra bøter til bøter eller fengsel inntil ett år og 3 år ved grove lovbrudd. Det samme vil være tilfelle ved flytting av bestemmelser fra fiskeriforbudsloven til havressursloven. Departementet kan ikke se at det taler i mot en flytting av bestemmelser fra fiskeriforbudsloven til deltakerloven og havressursloven. Dette vil tvert i mot føre til at fiskeriregelverket får mer sammenfallende sanksjonsbestemmelser. For utlendinger vil fengselsstraff fortsatt som hovedregel bare kunne nyttes overfor overtredelser begått innenfor territorialfarvannet.

I havressursloven foreslås det samtidig endringer i § 61 slik at de nye bestemmelsene i havressursloven er med i oppramsingen av hvilke bestemmelser hvor overtredelse er underlagt trussel om straff.

4 Administrative og økonomiske konsekvenser

Forslagene til endringer i dette høringsnotatet omfatter for det første regelverksforenkling, ved at bestemmelser som i dag står i ulike lover, men som naturlig hører sammen, nå flyttes til samme lover. For det andre inneholder høringsnotatet en etterkontroll av bestemmelsene i deltakerloven.

Departementet antar at forslagene til lovendringer vil innebære større forutsigbarhet for aktørene i fiskerinæringen, og at det blir enklere for disse å innrette seg etter regler og praksis.

Bestemmelsene i fiskeriforbudsloven om hvem som skal anses som norsk statsborger eller likestilt med slike, og hva som skal anses som norsk fartøy, og det såkalte bostedskravet, foreslås flyttet fra fiskeriforbudsloven til deltakerloven. Disse bestemmelsene oppstiller definisjoner og regler som i hovedsak har sin betydning i forhold til materielle bestemmelser som framgår av deltakerloven. Derved vil deltakerloven alene angi hvem som omfattes av loven. Dette anses som en betydelig forbedring og forenkling. Regelverket blir gjennom disse endringene klart mer tilgjengelig. Dette er en fordel både for de som er omfattet av reglene, dvs. fiskerne, og for andre næringsutøvere og forvaltningen, ved at det blir enklere å kartlegge hvilke regler som gjelder for ervervsmessig deltakelse i fiske og fangst for norske aktører.

Regelverket om hvem som kan drive omlasting i territorialfarvannet og den økonomiske sonen framgår i dag av fiskeriforbudsloven og soneloven. De aktuelle bestemmelsene og forholdet mellom disse kan være vanskelig tilgjengelig. Disse bestemmelsene foreslås gjort betydelig enklere ved at dette nå samles i *en* bestemmelse i havressursloven. Det vil gjennom dette forslaget framstå som mye klarere hva som er gjeldende rett for slike aktiviteter. Det vil være en fordel både for næringsaktørene og for forvaltningen. Den nevnte endringen vil også tilrettelegge for å samle forskriftsbestemmelsene i færre forskrifter enn i dag.

Utvidelsen av territorialfarvannet til 12 nautiske mil i 2003 gjorde at den daværende fiskerigrenseloven mistet mye av sin selvstendige betydning. Ved vedtakelsen av havressursloven ble det bestemt at bestemmelsene i § 8 bokstav b, c og d, samt § 9 skulle flyttes til havressursloven.

Departementet mener som vist ovenfor at bestemmelsene i fiskeriforbudsloven hører mer naturlig hjemme i andre lover. Når bestemmelsene om nasjonalitetskrav mv og omlasting flyttes til andre lover, innebærer det at det er få bestemmelser med materielt innhold igjen i fiskeriforbudsloven. Departementet har derfor foretatt en gjennomgang også av de resterende bestemmelsene i fiskeriforbudsloven, for å vurdere om bestemmelsene fortsatt er nødvendige, eller om de kan oppheves. Flere av bestemmelsene er foreslått flyttet til andre lover hvor de mer naturlig hører hjemme.

Høringsnotatets kapittel 2 er i hovedsak en etterkontroll av deltakerloven, der formålet i første rekke er å kontrollere om regelverket fungerer etter sin hensikt, og undersøke om det foreligger behov for endringer i selve lovteksten. Departementet har særlig funnet grunn til å vurdere bestemmelsene i § 7 første ledd bokstav a om distriktsmessige hensyn som avslagsgrunn, og i § 12 om krav til spesielle tillatelser (konsesjoner).

De samme argumentene kan anføres hva gjelder forslaget om å utforme en forskrift som angir når distriktsmessige hensyn kan nyttes som avslagsgrunn for søknader om ervervstillatelse, jf deltakerloven § 7 første ledd bokstav a. Her vil det også være tale om en forskriftsfesting som vil gjøre gjeldende praksis enklere tilgjengelig og mer forutsigbar for næringen.

Når det gjelder forslaget til endringer i § 12, så vil det gjøre forvaltningens utforming av konsesjonsordningene mer fleksibel og bidra til at de i større grad kan tilpasses utviklingen i de ulike fiskerier og redskapstyper. Dette bør også kunne medføre mer hensiktsmessige konsesjonsordninger sett fra næringens side.

Departementet kan ikke se at forslaget til lovendringer i dette høringsnotatet har distrikts- og regionalpolitiske konsekvenser, miljøkonsekvenser eller konsekvenser for det samiske folk og samisk kultur.

5 Forslag til lovendringer

I lov av 17. juni 1966 nr 19 om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. i Norges territorialfarvann gjøres følgende endringer:

§ 2 oppheves.

§ 3 skal lyde:

Det er forbudt å drive fiske eller fangst eller annen utnyttelse av viltlevende marine ressurser i territorialfarvannet for den som ikke faller inn under lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) § 5 første til tredje ledd.

Det er forbudt å nytte fartøy som ikke er norsk til fiske eller fangst. Som norsk fartøy anses fartøy omfattet av virkeområdet i deltakerloven § 2.

§§ 4 og 5 oppheves.

§ 6 første ledd skal lyde:

I særlige tilfelle kan Kongen for bestemte områder i territorialfarvannet gjøre unntak fra bestemmelsene i § 3.

§§ 7 og 8 oppheves.

§ 11 første ledd skal lyde:

Ved overtredelse av § 3 kan inndras fartøy som er brukt ved overtredelsen, og tilbehør, fangst og redskap som er ombord, uansett hvem som er eier. I stedet for tingen kan verdien inndras helt eller delvis hos den skyldige eller hos den han har handlet på vegne av, eller hos eieren. Det kan bestemmes at panterrett og andre rettigheter i ting som inndras, helt eller delvis faller bort.

I lov av 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone gjøres følgende endringer:

§ 3 første ledd skal lyde:

Det er forbudt å drive fiske eller fangst eller annen utnyttelse av villlevende marine ressurser innenfor den økonomiske sone for den som ikke *faller inn under lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) § 5 første til tredje ledd. Bestemmelsene i lov 17. juni 1966 nr. 19 om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. i Norges territorialfarvann gjelder tilsvarende i den økonomiske sone.*

§ 6 første punktum skal lyde:

Kongen kan gjøre unntak fra bestemmelsene i §§ 3, 4 og 5 eller forskrift gitt i medhold av disse, *og fra havressursloven § 23a*, i området mellom 12 nautiske mil og 200 nautiske mil når dette er nødvendig av hensyn til overenskomst med fremmed stat eller hvor særlige hensyn tilsier det.

I lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) gjøres det følgende endringer:

§ 5 skal lyde

§ 5. Krav om nasjonalitet og bosted

Ervervstillatelse kan bare gis til den som er norsk statsborger. *Ervervstillatelse kan likevel også gis til utlending bosatt i Norge når fartøyets største lengde er mindre enn 15 meter.*

For selskap eller sammenslutning kan ervervstillatelse bare gis til

- 1) partrederi eller annet norsk selskap hvor medlemmene hefter ubegrenset for selskapets forpliktelser, dersom norske statsborgere er medeiere for minst 6/10;*
- 2) kommandittselskap, dersom norske statsborgere eier minst 6/10 av den ansvarlige kapital og minst 6/10 av kommandittkapitalen;*
- 3) aksjeselskaper, allmennaksjeselskaper og andre selskaper med begrenset ansvar dersom selskapets hovedkontor og styrets sete er i Norge og styrets flertall, herunder styrelederen, består av norske statsborgere som er bosatt i Norge og har bodd her i de to siste år, og norske statsborgere eier aksjer eller andeler svarende til minst 6/10 av selskapets kapital og kan utøve stemmerett i selskapet med minst 6/10 av stemmene.*

Ervervstillatelse kan også gis til staten, innretninger og fond som styres av staten og norske kommuner.

Det er forbudt å nytte et fartøy til ervervsmessig fiske eller fangst dersom ikke minst halvparten av mannskapet og lottfiskerne samt fartøyføreren er bosatt i en kystkommune eller i en nabokommune til en kystkommune. Det kan etter søknad gis dispensasjon fra bostedskravet for fartøyførere med bosted annet sted i Norge, eller i Norden eller EØS-området for øvrig. Kongen kan ved forskrift gjøre unntak fra bostedskravet for fartøy som driver ervervsmessig fiske eller fangst i farvann som er utenfor norsk eller annen stats nasjonale fiskerijurisdiksjon, og som er regulert av internasjonale organisasjoner eller avtaler som Norge er part i, og som gir Norge adgang til fiske og fangst.

§ 7 skal lyde

§ 7. Særlige bestemmelser om ervervstillatelse

Søknad om ervervstillatelse kan avslås dersom:

- a. innvilgelse ikke er ønskelig ut fra hensynet til fiskeflåten distriktsmessige fordeling, hensynet til ressusgrunnlaget eller lovens formål for øvrig. *Kongen kan ved forskrift gi utfyllende regler om når søknad om ervervstillatelse kan avslås.*
- b. fartøyets tidligere eier er tildelt statlig støtte for fartøyet for å redusere fangstkapasiteten i flåten, *eller fartøyet er tatt ut av fisket i medhold av en kondemnerings- eller strukturordning som har til formål å tilpasse fartøymassen til ressursgrunnlaget.*
- c. fartøyeieren eller andre som har drevet et fartøy på fartøyeierens vegne, grovt eller gjentatte ganger har overtrådt bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov eller annen fiskerilovgivning

Når et fartøy overtas ved arv etter reglene i lov 3. mars 1972 nr. 5 om arv m.m. kapittel I eller II, skal den nye eieren gis tidsbegrenset ervervstillatelse i inntil fem år inntil aktivitetskravet i § 6 første ledd er oppfylt. Slik tidsbegrenset ervervstillatelse kan også gis ved overføring av fartøyet som ledd i generasjonsskifte til fordel for personer som kan få arverett etter arveloven kapittel I. Gjenlevende ektefelle i uskiftet bo, jf. arveloven kapittel III, kan gis en tidsbegrenset ervervstillatelse så lenge uskifteboet består.

Kongen kan ved forskrift gi nærmere bestemmelser om tildeling av ervervstillatelse ved erverv av fartøy i tilfeller som nevnt i foregående ledd, ved tvangssalg og konkurs, og om fremgangsmåten ved tvangssalg av fiskefartøy der det er en ervervstillatelse knyttet til fartøyet. *Uten hensyn til § 5 skal selskaper og sammenslutninger som er omfattet av lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner (finansieringsvirksomhetsloven) § 1-4 første ledd, og som har rett til å drive finansieringsvirksomhet i Norge, ha samme rett til ervervstillatelse ved tvangssalg og konkurs.*

§ 11 første ledd bokstav a skal lyde:

- a. ikke lenger oppfyller kravene i § 5 første til tredje ledd.

§ 12 skal lyde:

§ 12. *Krav om spesiell tillatelse til enkelte former for fiske og fangst*

Ingen må uten spesiell tillatelse fra departementet *nytte havfiskefartøy til ervervsmessig fiske og fangst*. Det kan fastsettes vilkår for slik tillatelse. Bestemmelsene i §§ 7 og 8 gjelder tilsvarende for tildeling av spesiell tillatelse.

Kongen kan ved forskrift fastsette krav om spesiell tillatelse for å nytte andre *fartøy enn havfiskefartøy til ervervsmessig fiske og fangst*, når hensynet til lovens formål gjør det nødvendig.

Kongen kan ved forskrift fastsette nærmere regler for tildeling av spesielle *tillatelser*.

Overskriften i § 27 skal lyde:

§ 27. *Administrativ inndragning av fangst*

§ 28 skal lyde:

§ 28. *Overtredelsesgebyr*

Departementet kan ilegge den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, et overtredelsesgebyr. Overtredelsesgebyret kan ilegges etter faste satser eller utmåles i hvert enkelt tilfelle. Ved fastsettelse av gebyret kan det blant annet tas hensyn til fortjenesten eller den potensielle fortjenesten som den ansvarlige har hatt ved lovbruddet, hvor alvorlig lovbruddet er og ekstra kostnader som kontrolltiltak og behandling av saken har medført.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om fastsettelse av overtredelsesgebyr og bestemmelser om rente og tilleggsgebyr dersom overtredelsesgebyret ikke blir betalt ved forfall.

Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Overtredelsesgebyr kan også kreves inn gjennom salgslaget ved motregning i fangstoppgjør. Domstolene kan prøve størrelsen på gebyret.

§ 29 skal lyde:

§ 29. *Tvangsmulkt*

Departementet kan ilegge tvangsmulkt for å sikre at bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, blir fulgt.

Tvangsmulkten er en løpende mulkt som går fra en særskilt fastsatt frist for oppfyllelse av et pålegg, dersom denne fristen er utløpt uten at pålegget er oppfylt. Departementet kan i særlige tilfeller redusere eller frafalle påløpt mulkt.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om fastsettelse, gjennomføring og tidsrom tvangsmulkten skal gjelde for, og bestemmelser om rente og tilleggsgebyr dersom tvangsmulkten ikke blir betalt ved forfall.

Tvangsmulkt kan kreves inn gjennom salgslaget ved motregning i fangstoppgjør.

§ 31 skal lyde:

§ 31. *Straff*

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av §§ 4, 5, 9, 12, 15, 17, 20, 21 og 24, straffes med bøter eller fengsel i inntil ett år.

Grov overtredelse av bestemmelsene nevnt i første ledd, som er gjort med grov uaktsomhet eller med forsett, kan straffes med fengsel i inntil tre år. Ved vurderingen av om overtredelsen er grov, skal det særlig legges vekt på om den økonomiske eller potensielle

økonomiske verdien av overtredelsen er stor, og om overtredelsen har skjedd systematisk og over tid, og om overtredelsen har skjedd som ledd i organisert virksomhet.

Når straffansvar etter første ledd kan gjøres gjeldende mot fartøyføreren for en handling noen av mannskapet på et fartøy står for, kan den underordnede bare straffes dersom han har overtrådt lovbestemmelsen med forsett. Ved avgjørelsen av om en underordnet skal straffes, skal det særlig tas hensyn til den preventive virkningen av straffen, hvor grov overtredelsen er, og om vedkommende har hatt eller kunne ha oppnådd fordel ved overtredelsen.

Fartøyføreren kan vedta forelegg på vegne av oppdragsgiveren. Oppdragsgiveren kan også straffes i sak som reises mot fartøyføreren.

Forsøk og medvirkning straffes på samme måte.

Ny § 31a skal lyde:

§ 31a. Straffeprosessuell inndragning

Ved overtredelse av bestemmelser nevnt i § 31 første ledd, kan fangst inndras. Det samme gjelder redskaper, gjenstander eller fartøy som er benyttet ved lovovertrædelsen. Dette gjelder uten hensyn til hvem som er eier. I stedet for tingen kan verdien helt eller delvis inndras hos den skyldige eller den det er handlet på vegne av, eller hos rederen.

Det kan fastsettes at panterett og andre rettigheter i ting som blir inndratt, helt eller delvis faller bort. Bestemmelsene i lov 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven) § 37c gjelder tilsvarende.

Når lovlig og ulovlig fangst er blandet sammen, kan hele fangsten inndras.

I lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova) gjøres følgende endringer:

Ny § 16a skal lyde:

Departementet kan forby ilandføring frå fangstfelt av viltlevande marine ressursar fanga med fartøy som ikkje er norsk eller med fartøy som ikkje er disponert av norsk statsborgar eller nokon som er likestilt med norsk statsborgar når det kan ventast at ilandføringa vil motverke stabile og gode pris- og omsetnadstilhøve på første hand eller i den vidare omsetnaden og eksporten. Slike forbod kan avgrensast til å gjelde bestemte område og bestemte fiskeslag.

Ny § 22 fjerde og femte ledd skal lyde:

Den som ikkje er norsk statsborgar eller likestilt med norsk statsborgar i medhald av lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst § 5, kan uavhengig av reglane i første ledd berre drive sportsfiske med handreiskap. Det er forbode å omsetje fangsten. Departementet kan gjere unntak frå dette for jakt på kystsel.

Utan omsyn til reiskapsavgrensningane i første ledd, kan departementet fastsetje at det kan drivast jakt på kystsel frå land og med fartøy som ikkje er merkeregistrerte. Det kan fastsetjast nærare føresegner om slik jakt.

Ny § 23a skal lyde:

For den som ikkje er norsk statsborgar eller likestilt med norsk statsborgar i medhald av lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst § 5 første og tredje ledd, er det

forbode å tilverke, pakke eller omlaste viltlevande marine ressursar eller delar og produkt av slike i norsk sjøterritorium og indre farvatn og i område oppretta med heimel i lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone §§ 1 og 5. Forbodet gjeld likevel ikkje for fiskevernsona og territorialfarvatnet ved Svalbard. Forbodet gjeld fangst både frå norske og utanlandske fartøy.

Forbodet i første ledd gjeld med mindre anna følgjer av forskrifter med heimel i lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone §§ 4 og 6.

Fiskeridirektoratet kan dispensere frå forbodet i første ledd når særlege grunnar tilseier det. For norskfanga fisk kan Fiskeridirektoratet dispensere frå forbodet i første ledd når følgjande vilkår er oppfylte:

- a) omsynet til avsetningsforholda tilseier det, og*
- b) omsynet til produksjonen ved foredlingsanlegga i land ikkje taler imot.*

Dispensasjon etter tredje ledd skal gjevast for eit bestemt kvantum, for eit bestemt tilfelle, for bestemte fiskeslag og for eit bestemt tidsrom.

I særlege tilfelle kan Kongen for bestemte område i territorialfarvatnet gjere unntak frå føresegnene i første ledd. Med verknad for område der slikt unntak er gjort, kan Kongen gje føresegner om at fiskeverksemd som vert tillaten etter første punktum, heilt eller delvis ikkje skal vere underlagt norsk lovgjeving.

Ny § 51 tredje ledd skal lyde:

Når det er nødvendig for å gjennomføre avtale med framand stat, kan Kongen gje føresegner om

- 1. at norsk fiskerioppsyn skal kunne kontrollere og handheve avtalte fiskereglar, medrekna å bringe opp fartøy og setje i verk rettsleg forfølging,*
- 2. at utanlandske fiskerioppsyn utanfor territorialfarvatnet skal ha høve til å kontrollere og handheve avtalte fiskereglar andsynes norske fartøy, medrekna å bringe opp fartøy og setje i verk rettsleg forfølging.*

Endret § 61 skal lyde:

§ 61. *Brot på reglar om gjennomføring av hausting og orden på haustingsfeltet*

Den som med vilje eller aktlaust bryt føresegner som er fastsette i eller i medhald av §§ 15, 16 andre ledd, 16a, 18 til 21, 22 første og tredje ledd, og 23 til 24, vert straffa med bøter eller fengsel i inntil eitt år dersom tilhøvet ikkje kjem inn under strengare straffeføresegner.