



**DET KONGELEGE
FISKERI- OG KYSTDEPARTEMENT**

Høringsnotat av 7. juli 2006

Salslaga sitt ansvar for ressurskontroll

Høringsfrist 1. september 2006

Innhald

Innhald.....	2
1. Forslag til styrking av salslaga sine kontrollheimlar	3
1.1 Bakgrunn – innleiing	3
1.2 Bakgrunn – historikk.....	4
2. Salslagas ansvar for ressurskontroll - gjeldande rett	5
3. Havressurslovutvalets forslag.....	6
4. Høyrings svar.....	7
5. Departementet si vurdering	9
5.1 Kva ansvar og oppgåver skal salslaga ha?	9
5.2 Negative implikasjonar av salslaga sine kontrolloppgåver.....	11
5.3 Forholdet mellom ressurskontroll og kontroll av føresegene i råfisklova.	13
5.4 Kvotekontroll	14
6. Forslag til føresegner	14
7. Merknader til føresegnene	15

1. Forslag til styrking av salslaga sine kontrollheimlar

Departementet foreslår i dette høringsnotatet ei styrking og presisering av salslaga sine kontrollheimlar i havressurslova og råfisklova. Desse spørsmåla vart ikkje drøfta i NOU 2005: 10 Havressurslova. Saka er av prinsipiell karakter og departementet meiner derfor det er naudsynt å sende saka på ei eiga høyring.

1.1 Bakgrunn – innleiing

Fiskesalslaga har i nyare tid fått ein stadig viktigare rolle i ressurskontrollarbeidet og både myndigheitene og salslaga sjølve har sett fokus på salslaga sitt ansvar, oppgåver og potensiale i ressurskontrollarbeidet. Ein slik fokusering har vore sett som naturleg i og med at salslaga omsett all kommersielt viktig råfisk som vert omsatt i første hand i Noreg. Salslaga har vidare god kunnskap om dei utfordringane myndigheitene og fiskarane står overfor i den daglege forvaltninga av og kontrollen med uttaket av fiskeressursane.

I samband med ny havressurslov er det naturleg å drøfte kva for rolle og ansvar salslaga skal ha i ressurskontrollarbeidet i framtida. Alternativa er at salslaga ikkje skal ha noko ansvar for ressurskontrollarbeidet i det heile tatt, at ansvaret skal reduserast samanlikna med i dag, at ansvaret skal oppretthaldast slik det er i dag, eller at ansvaret skal utvidast og utviklast vidare. Dersom salslaga skal ha ressurskontrolloppgåver, vil det vere trong for å gjere salslaga sine ressurskontrollheimlar i lova klårare enn dei er i dag, slik at føresegnene gjev salslaga myndigheit til å gjennomføre kontrolloppgåvene dei er pålagde.

Salslaga har i dag eit ansvar for å drive kvotekontroll og inndra fangstar ut over kvote, jf saltvatnsfiskelova § 7. Dette er hovudoppgåva i salslaga sine ressurskontrolloppgåver. Vidare har salslaga eit sjølvstendig ansvar for at føresegnene i og i medhald av saltvatnsfiskelova vert overhalde, jf saltvatnsfiskelova § 45 a. Dette ansvaret er avgrensa til opplysningar som naturleg følgjer av salslaga sin verksemd. I tillegg følgjer det av råfisklova at salslaga har eit ansvar for at føresegnene i og i medhald av denne lova vert overhalde.

I praksis varierer salslaga sin ressursbruk i kontrollarbeid mykje. Fiskeridirektoratet har i "Prosjekt salgslag/Fiskeridirektoratet" nyleg i samarbeid med salslaga kartlagt salslagas praksis og ressursbruk til ressurskontroll og kontroll med reglane i råfisklova og salslaga sine omsetningsreglar vert overhalde.

Salslaga er svært forskjellige, både i geografisk og økonomisk storleik, og dette gjør at omfanget av kontrollarbeidet og midlar avsett til dette varierer mykje. Salslaga brukar til saman 12,65 årsverk på kontrollarbeid. Det utgjer totalt 9,5 % av årsverka i salslaga. Hovuddelen av ressursane brukar salslaga på kvoteavregning og kvotekontroll. Dei ulike salslaga brukar mellom 3 % og 19 % av årsverka sine til ressurskontroll.

Forholdet til råfisklova og omsetningskontroll

Gjennom råfisklova og råfiskforskrifta er salslaga gjeve eineretten til omsetning, tilverking og utførsel av dei fiskeslag som til einkvar tid er opprekna i

råfiskforskrifta. Med denne retten følgjer det også eit ansvar for at fangstar som vert omfatta av eineretten, vert omsatt i tråd med gjevne omsetningsføresegner, og at all fisk omfatta av eineretten faktisk vert omsett gjennom salslaga og ikkje på måtar der ressursuttak eller omsetning ikkje vert registrert. Kontrollen av omsetningsreglane vert overhalde, vert av salslaga kalla for omsetningskontroll. Det må ikkje forvekslast med omsetningskontrollar foretatt av styresmaktene. Det er i dei aller fleste høve dei same opplysningane som vert kontrollerte gjennom salslaga sin omsetningskontroll, som dei Fiskeridirektoratet kontrollerer ved gjennomføring av ressurskontroll.

Opplysningane salslaga får gjennom landings- og sluttsetel vert såleis kontrollert med utgangspunkt i både omsynet til omsetningsmonopolet og kvoteavrekning, medan forvaltninga sin kontroll skjer med utgangspunkt i omsynet til at uttaket av fiskeressursane skal avreknast, og vere i tråd med kvoter og tekniske reguleringar. Føremålet med kontrollane vil i dei langt fleste tilfelle vere det same; å sikre at kvoteføresegner og anna regelverk vert overhalde.

1.2 Bakgrunn – historikk

Opphavleg var salslaga sitt kontrollansvar avgrensa til kvotekontroll med heimel i saltvatnsfiskelova § 7. Då ordninga vart innført i 1976, var grunngevinga at dette var so nært knytt til salslaga si verksemd at det ikkje ville by på særlege problem for salslaga å ta på seg denne, jf ot. prp nr. 39 (1975-76) om innføring av enkelte kvotereguleringar.

I 1990 vart salslaga sin rolle og deira ansvar som kontrollinstans utvida, ved at dei fikk eit ansvar til å medverke til ressurskontrollarbeidet elles, der dette vart fastsett i forskrift. Plikten til å medverke til ressurskontrollen vart ikkje nærare presisert i lova eller forskrifter. Medverkingsansvaret etter lova vart avgrensa til dei opplysningane som naturleg følgde av salslagas verksemd ved omsetning av råfisk. Endringane vart tekne inn i saltvatnsfiskelova § 45 a og råfisklova § 7 (tidlegare § 7 b).

Føresegnene i saltvatnsfiskelova § 45 a og råfisklova § 7 gav ikkje nærare reglar om salslaga si kompetanse, kva for stader og opplysningar dei kunne krevje tilgang til ved utføring av ressurskontroll, og heller ikkje reglar som pålegg plikter for den som vert kontrollert.

Ot. prp nr. 81 (1988-89) om endringar i saltvatnsfiskelova og råfisklova (kontrolltiltak) inneheld grunngevinga til føresegnene. Lovendringane bygde på forslaga frå ei arbeidsgruppe som vart sett ned mellom anna for å kome med forslag om forbetringar i ressurskontrollarbeidet og samarbeidet på landsida. Arbeidsgruppa foreslo at salslaga skulle påleggjast eit sjølvstendig ansvar i ressurskontrollarbeidet, at kontrollplikta skulle takast inn i saltvatnsfiskelova, og at salslaga skulle gjevast heimlar til å gå om bord i fartøy og krevje innsyn i reiarlagrekneskap i utøvinga ressurskontrolloppgåver. Arbeidsgruppa meinte det var viktig for arbeidet med å få redusert talet brot på reguleringsføresegnene at salslaga sin kontrollplikt og omfanget av denne vart klårt slått fast i lova. I forhold til råfiskloven uttalte arbeidsgruppa at ein likeeins burde slå fast salslaga sin kontrollplikt når det gjeld reguleringar gjevne med heimel i råfisklova for å unngå tvil om denne.

Departementet meinte det ikkje ville vere hensiktsmessig å fastsette i lovteksten at salslaga hadde ein generell kontrollplikt. Salslaga vart i staden gjeven eit ansvar for å medverke til ressurskontrollarbeidet der det gjennom forskrift i medhald av saltvatnsfiskelova og råfisklova vart fastsett av departementet. Slik forskrift vart ikkje fastsatt.

Når det gjaldt tilgangen til reiarlagsrekneskap o.a., mente departementet det var mest hensiktsmessig om berre Fiskeridirektoratet kunne krevje tilgang til desse opplysningane.

Etter sterk fokusering på lovbrøt i næringa i år 2000, vart mellom anna føresegnene i saltvatnsfiskelova § 45a og råfisklova § 7 endra igjen i 2001. Det vart gjort ei rekke endringar i saltvatnsfiskelova og råfisklova for å betre rapporteringsrutinane ved landing av fangstar. Kontrollansvaret til salslaga vart utvida frå eit medverkingsansvar til eit sjølvstendig ansvar for å utføre kontroll med at føresegnene i saltvatnsfiskelova og råfisklova vart overhaldne. Vidare vart det innført heimel i saltvatnsfiskelova og råfisklova for å pålegge aktørane opplysningsplikt ved landing av fisk. Opplysningsplikta hadde tidlegare retta seg mot førstehandsomsetninga.

Salslaga sitt ressurskontrollansvar og kva som skulle ligge i dette, vart heller ikkje no nærare fastsett i lov eller forskrift.

2. Salslagas ansvar for ressurskontroll - gjeldande rett

Salslaga si viktigaste oppgåve i ressurskontrollarbeidet, er som nemnt kvotekontroll og inndraging av fangst ut over kvote, jf saltvatnsfiskelova § 7. Kvotekontrollen inneber at dei har eit ansvar for å halde oversikt over kor mykje fartøya har fiska av kvotene sine. Det er naturleg at salslaga utfører kvotekontrollen, ettersom dei i samband med omsetning av råfisk får ei rekke opplysningar om fangsten. Landings- og omsetningsopplysningar vert kontrollerte mot kvoteopplysningar, løyver til å delta i fisket o.a. Når nokon fisker over sine kvoter, skal salslaga vedta inndraging av denne fangsten. Salslaga overfører jamleg fangstopplysningane til Fiskeridirektoratet.

Saltvatnsfiskelova § 45 a fastslår at salslaga skal utføre kontroll med at saltvatnsfiskelova med tilhøyrande forskrifter vert overhalde. Kontrollen skal avgrensast til opplysningar som naturleg følgjer av salslagas verksemd etter råfisklova, særleg gjennom kontroll med at fangstuttak og landa fangst er i samsvar med forskrifter og føresegner om reguleringar og kvoter. Råfisklova § 7 fastslår at salslaga skal føre kontroll med at råfisklova med tilhøyrande forskrifter vert overhalde. Kontrollen skal også omfatte fangst som vert landa utan å verte omsatt. Salslaga skal såleis føre kontroll med fangstuttak og omsetning frem til og med førstehandsomsetning.

I Ot.prp. nr. 92 (2000-2001) om endringar i saltvatnsfiskelova og råfisklova (kontrolltiltak) gjer departementet ei prinsipiell vurdering av om salslaga skal ha eit sjølvstendig kontrollansvar:

Det medgis at det er et prinsipielt spørsmål hvor langt salgslagene, som er eid av fiskerne selv, skal ha et selvstendig kontrollansvar. Departementet anser det nå imidlertid for riktig at dette blir fastslått i loven, ikke bare ut fra den rent praktisk nødvendige sammenhengen med de

bestemmelsene som er foreslått her, men også idet det prinsipielle synspunktet må være at hensynet til en forsvarlig ressurskontroll må gå foran andre innvendinger som måtte kunne reises mot et slikt kontrollsystem. Hensynet til en forsvarlig ressurskontroll er en overordnet samfunnsinteresse, og det må være åpenbart at det apparat salgslagene har bygget opp og de muligheter som salgslagene har til å utføre kontroll, må nyttes til å støtte opp under denne samfunnsinteressen.

Lovgjevar tok såleis positivt stilling til at salslaga skal ha eit sjølvstendig kontrollansvar ut frå den overordna samfunnsinteressa ein forsvarleg og best mogleg ressurskontroll er. Det var også lagt vekt på det apparat salslaga har bygd opp og dei opplysningane dei får i samband med førstehandsomsetninga. For desse opplysningane føreligg det også ein plikt for fiskar og mottakar/kjøpar til å gje opp alle relevante opplysningar til salslaget på setel ved landing og førstehandsomsetning av fisk.

Føresegnene i saltvatnsfiskelova § 45 a og råfisklova § 7 gjev som sitatet ovanfor viser salslaga eit sjølvstendig ansvar i forhold til ressurskontroll, utan at desse i tilsvarende grad er følgt av kompetanse til å kunne krevje tilgang til relevante opplysningar frå fiskar og kjøpar/mottakar ved utføring av ressurskontroll. Vidare konkretiserer føresegnene heller ikkje kva pliktar dei som vert kontrollerte har til å gje opplysningar til salslaga ved kontroll.

I ot.prp. nr. 92 (2000-2001) drøfta departementet desse spørsmåla, men kom til at dette måtte vurderast nærare:

Fiskeridirektoratet har i sin høringsuttalelse også stilt spørsmål om ikke det bør tas inn i saltvannsfiskeloven § 45 a en henvisning til § 45, for å definere salgslagenes rettigheter ved utøvelsen av kontroll. Departementet finner dette vanskelig, i og med at fastsetting av slike rammer for salgslagenes virksomhet ikke var en del av høringsforslaget, ut over et forslag om hjemmel i § 45 a annet ledd til å fastsette forskrifter om salgslagenes kontroll og om rapporterings- og kontrollrutiner. Selv om departementet ser det slik at salgslagene skal ha et selvstendig ansvar for å utføre kontroll, i motsetning til den tidligere plikten til å medvirke i kontrollen, innebærer ikke det at rammene for kontrollvirksomheten nødvendigvis må være sammenfallende med de tilsvarende rammene for Fiskeridirektoratet. Disse rammene må vurderes nærmere, ut fra hva som er en naturlig rollefordeling mellom direktoratet og salslaget.

Salslaga sitt ressurskontrollansvar og kva som skulle ligge i dette, vart altså ikkje nærare fastsett. Føresegnene i saltvatnsfiskelova § 45 a har likevel vore viktige prinsipielt sett, for å framheve at salslaga har viktige oppgåver i ressurskontrollarbeidet, og at myndigheitene har ønskt å utvide desse oppgåvene ut over vanleg kvotekontroll. Føresegnene har også bidrege til at fleire av salslaga sjølve har utvikla sitt eige ressurskontrollarbeid til å omfatte noko meir enn kvotekontroll.

3. Havressurslovutvalets forslag

Havressurslovutvalet har i lovforslaget §§ 12-5 og 2-7 foreslått ei vidareføring av gjeldande rett kva gjeld salslagas ansvar for ressurskontroll. Utvalet har korkje drøfta desse føresegnene eller gjort noko utgreiing av om dei gjev tilstrekkeleg grunnlag for salslaga si utføring av kontrolloppgåver.

4. Høyrings svar

Fiskesalgs lagenes samarbeidsråd og Fiskeridirektoratet har gjeve høyrings svar om salslaga sitt kontrollansvar. Begge peiker på at salslaga har, og også i framtida bør ha, ei viktig rolle i det samla ressurskontrollarbeidet.

Fiskeridirektoratet syner i sitt høyrings svar til at "(s)algs lagene i dag yter et svært viktig bidrag til den samlede ressurskontroll i Norge. Dette har sitt utspring i den nære tilknytning som er etablert mellom omsetningen og kontrollen gjennom bruken av felles dokumenter i form av sedlene. Både omsetningen og kontroll, først og fremst kvotekontroll er basert på disse."

Fiskesalgs lagenes samarbeidsråd skriv mellom anna:

Med hjemmel i råfiskloven kan salgs lagene i dag drive omsetningskontroller ved å kontrollere landings- og sluttsedler, med andre ord ren seddelkontroll. Erfaringer fra rettspraksis viser imidlertid at brudd på omsetningsbestemmelser hovedsaklig består i enten utelatt føring på seddel, eller omskriving av arter og/eller kvantum og pris på seddelnivå for å sikre gunstige forretningstransaksjoner. Omsetningskontrollen vil etter vårt syn først bli reell når salgs dokumentene fra førstehåndsomsetning kan kontrolleres mot både mottakers/kjøpers varelagerbeholdninger og regnskaper, og leverandørens lager i fartøy eller merder.

Om sammenhengen mellom ressurskontroll og omsetningskontroll skriv *Fiskesalgs lagenes samarbeidsråd*:

Brudd på omsetningsbestemmelser i førstehåndsomsetningen som skissert over, vil i de fleste tilfeller også avdekke brudd på ressurslovgivningen. Omsetnings- og ressurskontrollene ved førstehåndsomsetningen vil derfor være to sider av samme sak. Det vil således være unødvendig byråkratisk og fordyrende å skille mellom disse kontrolltyper. Salgs lagene innehar for øvrig god kompetanse på kontroll; er tilstede i næringen og har gjennom sin kontrollvirksomhet også bidratt til en betydelig kvalitetsopplæring i næringen.

Både *Fiskeridirektoratet* og *Fiskesalgs lagenes samarbeidsråd* peiker på at føresegnene i saltvatnsfiskelova ikkje er klare når det gjeld korleis salslaga kan eller skal følgje opp ansvaret dei har i ressurskontrollarbeidet. Begge syner til at reglar som pålegg nokon plikt til å utføre oppgåver, må følgjast av kompetansereglar.

Fiskeridirektoratet peiker på at denne type kompetanse ikkje er naudsynt i forhold til den kontrollen som vert gjort på bakgrunn av opplysningar på landings- og slutsetlar. Fiskeridirektoratet syner til at manglande kompetanse har betydning i forhold til salslagas kontroll av om eigne reglar gjevne i medhald av råfisklova vert overhalde, og ved ressurskontroll ute i bedriftene. Fiskeridirektoratet syner vidare til at "(s)pørsmålet om kompetanse for salgs lagene til å gjennomføre ressurskontroll dreier seg altså om de skal gis slik kompetanse og i tilfelle hvor langt. § 12-2 inneholder reglene for Fiskeridirektoratets del. Disse går langt og en antyder at de nok går lengre enn det som streng tatt er nødvendig for at salgs laget skal kunne utføre sine oppgaver på ressurskontrollområdet. Noe annet er i forhold til kontroll av egne regler.

Når det gjeld manglande regulering av salslagas kompetanse til å gjennomføre ressurskontroll, er Fiskeridirektoratet generelt av den oppfatning at ei plikt til å utføre oppgåver innanfor ressurskontroll må følgjes av kompetansereglar for salslaga, og det må etablerast plikter for den som skal kontrollerast. Fiskeridirektoratet har derimot ikkje uttalt seg om kva ansvar salslaga bør ha i ressurskontrollarbeidet, utover kvotekontroll.

Fiskesalgslagenes samarbeidsråd har kome med forslag til endring i forhold til utvalet sitt forslag til § 12-5. Forslaget inneber at salslaga får heimel til å krevje tilgang til leverandøren sitt fartøy, merder o.a., og kjøpar eller mottakar sitt lager og rekneskapsmateriale. Grunngevinga er å sikre salslaga moglegheit til å utføre reell ressurs- og omsetningskontroll ved førstehandsomsetning. Fiskesalgslagenes samarbeidsråd foreslår også desse føresegnene tatt inn i råfisklova § 7.

Fiskesalgslagenes samarbeidsråd syner til at nokre av salslaga har dotterselskap som driv aktivitet knytt til førstehandsomsetning. Dei ønskjer at dette skal kunne oppretthaldast sjølv om salslaga får utvida fullmakter ved ressurs- og omsetningskontroll. Når det gjeld problemstillinga knytt til kontroll av eigne selskap og kontroll av konkurrerande selskap og tilgang til sensitiv informasjon uttaler *Fiskesalgslagenes samarbeidsråd*:

Flere salgslag driver i dag næringsvirksomhet innenfor fiskerinæringen. I henhold til en presisering som kom i råfiskloven § 3, 2. ledd punkt 4, skal slik næringsvirksomhet som ikke er direkte knyttet til førstehandsomsetningen, organiseres i egne datterselskap. Det er ønskelig at salgslagene skal kunne delta i næringsvirksomhet ut fra flere hensyn. For det første gir slik deltakelse salgslagene bedre kunnskap om tilgrensende virksomhet og de øvrige ledd i verdikjeden, og man får derved et bedre grunnlag for å ivareta et helhetssyn i fiskerinæringen. Videre vil salgslagene i enkelte regioner være viktige potensielle finansaktører i fiskerinæringen, og det vil være negativt å avskjære salgslagene fra å delta med investeringer i fiskerinæringen i regioner eller i perioder hvor det er svak kapitaltilgang.

For å avbøte dei problema som kan oppstå i gråsona mellom å vere ein næringsaktør og å ha ein konkret heimel til å utføre ressurskontroll, peiker *Fiskesalgslagenes samarbeidsråd* på at det er viktig med gode og ryddige rutinar for organisering og utøving av ressurskontroll. Dei foreslår "(a) dette kommer klart frem i lovteksten, og at departementet bruker forskriftshjemmelen i fjerde ledd til å konkretisere en strengere oppfølging av kontrollarbeidet overfor salgslagene som er involvert i næringsvirksomhet. En slik konkretisering kan være at salgslagenes kontrollaktivitet skal organiseres slik at den på ingen måte blandes med næringsvirksomheten som allerede er krevd organisert i egne selskap. Statens kontrollør trekkes i større grad inn i kontrollarbeidet ved å få et særlig ansvar for revisjon av kontrollsystemene i salgslagene."

Fiskesalgslagenes samarbeidsråd foreslår difor tatt inn i havressurslova § 12-5 og råfisklova § 7 ei føresegn om at salslag som har næringsinteresser i verdikjeda, skal vere underlagt strengare oppfølging frå statens kontrollør og andre offentlege myndigheiter for å sikre gode rutinar og sjå til at desse vert halde.

Kvotekontroll

Når det gjeld salslaga sine oppgåver med innsamling og kontroll av fangstdata i samband med kvotekontrollen, peiker *Fiskeridirektoratet* på at det er trong for ein gjennomgang av forholdet mellom Fiskeridirektoratet og salslaga, serleg med vekt på kva plikter salslaga skal ha. Fiskeridirektoratet uttaler at "(d)et er viktig for Fiskeridirektoratet at forarbeidene er nokså detaljert i forhold til hva som blir Fiskeridirektoratets rolle i det daglige mot salgslagene. Det antas at en forskrift gitt i medhold av andre ledd kan regulere rollene på en slik måte at det blir klart hvilke krav som skal oppfylles i forhold til formidling av opplysninger helt fra mottaker/kjøper til direktoratet. Fiskeridirektoratet er altså av den oppfatning at en må bort fra dagens situasjon med gamle avtaler mellom lagene og myndighetene som basis og over til forskrifter på dette området. Fiskeridirektoratet må i slike

forskrifter gis myndighet til å utføre tilsyn med om pliktene oppfylles. ... Fiskeridirektoratet er av den oppfatning at salgslagene kontrolloppgaver i forhold til ressurskontroll i sin helhet må være regulert av den nye loven. Dette fordrer også at alle hjemler til å pålegge aktørene opplysningsplikter av kontrollhensyn legges inn i den nye loven. Så vidt en kan se er det gjort i og med at det foreslås gitt hjemmel til å pålegge aktører å gi opplysninger om omsetning av fangst i kapittel XII'

5. Departementet si vurdering

5.1 Kva ansvar og oppgåver skal salslaga ha?

Når det gjeld salslaga sine oppgåver i samband med kvotekontrollen, meiner departementet at desse bør først vidare slik det er i dag. Dette er oppgåver som salslaga løyser på ein effektiv og god måte, og ordninga bør difor fortsette. Ordninga gjev også oversikt over landa art, kvantum og pris på ein og same stad – noko som er ein stor fordel i kontrollsamheng. Det er like fullt naudsynt med nokre klargjeringar i forhold til salslaga si plikt til å gje kvoteopplysningar til Fiskeridirektoratet.

Hovudspørsmålet er kva rolle og ansvar ein ønskjer at salslaga skal ha i ressurskontrollarbeidet ut over kvotekontrollen. Alternativa kan graderast frå at salslaga ikkje skal ha noko ansvar i ressurskontrollarbeidet i det heile tatt, at ansvaret skal avgrensast til berre å utføre kvotekontroll, at ansvaret skal oppretthaldast slik det er i dag, til at salslaga sitt kontrollansvar skal utvidast. Føresegnene i havressurslova må utformast etter kva for eit alternativ som vert valt.

Dersom salslaga sitt ansvar i ressurskontrollarbeidet skal først vidare slik det er i dag, vil det også være trong for å gjere føresegnene om dette klårare, slik at dei gjev salslaga kompetanse til å oppfylle og gjennomføre kontrolloppgåvene sine.

Det uklåre innhaldet i salslaga sitt kontrollansvar har til no ikkje ført til problem av betydning i kontrollarbeidet. I 2005 kom det så opp ei sak der problemstillinga var kva konkret kompetanse salslaga har til å krevje tilgang til opplysningar hos fiskar og kjøpar ved utføring av ressurskontroll eller kontroll av om reglane i råfisklova og salslaget sine omsetningsregler er overhaldne. Eit salslag ønskte tilgang til fiskar sine rekneskap for å kontrollere om minsteprisar salslaget hadde fastsett med heimel i råfiskloven, vart overhalde. Departementet vurderte saka, og kom til at salslaget ikkje kunne krevje å få utlevert slike opplysningar etter gjeldande regelverk. Departementet meinte at ei plikt for fiskar eller kjøpar til å utlevere rekneskapsopplysningar treng heimel i lov. Korkje råfisklova § 7 eller saltvatnsfiskelova § 45 gjev salslaga kompetanse til å krevje innsyn i fiskar eller kjøpar sine regnskap som et ledd i kontroll etter saltvatnsfiskelova § 45 a eller råfisklova § 7.

Dersom salslaga skal ha ressurskontrolloppgåver utover kvotekontroll, vil det difor vere naudsynt å presisere grensene for salslaga sitt kontrollarbeid i lova, inkludert kva opplysningar dei kan krevje i samband med ressurskontrollarbeidet. Ei slik presisering er ein føresetnad for at salslaga kan utføre ressurskontrolloppgåvene sine på ein tilfredsstillande måte.

Departementet vil understreke at salslaga har ei svært viktig rolle i det samla ressurskontrollarbeidet og meiner salslaga har eit større potensiale for å utføre ressurskontrolloppgåver enn det som vert utnytta i dag. Dette gjeld mellom anna i forhold til kontroll på anlegg og ved landing og omsetning av fisk. Salslaga har ein unik posisjon med omsyn til å ha oversikt over fiskemønster, kor fangstar vert landa og omsett, og til kva produkt fisken vert brukt. Vidare har dei god oversikt over kva utfordringar både fiskarane og landanlegga står overfor. Samla gjev dette salslaga ein oversikt og konkret kunnskap som er verdifull i ressurskontrollarbeidet og som bør nyttast betre enn i dag. Salslaga har i tillegg ei eiga interesse for å utføre kontroll på anlegg og ved landing og omsetning av fisk for å sjå til at fisk vert omsatt i tråd med råfisklova og salslaga sine føresegner. Brot på reguleringsføresegner vil ofte også tyde på bort på omsetningsføresegner.

Departementet meiner det prinsipielt er viktig at salslaga skal ha eit sjølvstendig kontrollansvar for å nytte sin kunnskap til den samfunnsinteressa som ressurskontrollen er. Spørsmålet er kva innhald dette kan ha og når salslaga kan utføre kontroll.

Salslaga sitt ansvar for ressurskontroll er i dag avgrensa til dei opplysningane som naturleg følgjer av salslagas verksemd. Havressurslovutvalet sitt forslag inneber ei vidareføring av gjeldande rett. Kontrollen skal være avgrensa til dei opplysningar som naturleg følgjer av salslaga si verksemd etter råfisklova, serleg kontroll med at fangstuttak og landa fangst er i samsvar med føresegner fastsett i medhald av havressurslova er overhalde. Departementet meiner dette er ei hensiktsmessig avgrensing av salslaga sitt ressurskontrollansvar.

Departementet meiner samstundes det er naudsynt å gje føresegner som gjev salslaga heimel til å utføre kontrollar på fartøy og anlegg, og føresegner som pålegg kontrollsubjekta å gje salslaget tilgang til opplysningar. Samla vil dette i praksis innebære at salslaga vert satt i stand til faktisk å utføre dei oppgåvene salslaga alt har. Samanlikna med gjeldande rett vil dette i praksis gje salslaga sitt kontrollansvar eit meir reelt innhald enn kva tilfellet er i dag.

Etter departementet si oppfatning er det naturleg at salslaga sitt kontrollansvar i tillegg til kvotekontroll er avgrensa til å utføre ressurskontroll ved landing og førstehandsomsetning av fisk og ved kontroll av fartøy og den verksemd der fisken vert landa og omsett. Dette inneber at salslaga sitt kontrollansvar avgrensast langs ei tidslinje, til det som skjer ved landing og omsetning av fangst fram til fangsten forlet anlegget der fangsten vart omsatt for første gong. Som ein konsekvens av dette, er det ikkje er naturleg at salslaga skal kunne utføre alminneleg ressurskontroll på sjøen, eller overfor aktørar som har kjøpt fisken i andre hand. Eit unntak frå dette, er ved kontroll av fisk som er satt i lås eller steng, når fisk vert omlasta frå fartøy til fartøy, eller ved levendelagring av fisk. Her har salslaga ei naturleg kontrolloppgåve, også på sjøen, Dette vil også vere ei naturleg forlenging av at fleire av salslaga faktisk ønskjer å utføre slik kontroll for å sikre at både føresegner i og i medhald av havressurslova og omsetningsføresegner i og i medhald av råfisklova vert overhalde.

Om salslaga finn brot på føresegnene i eller i medhald av havressurslova ved gjennomføring av ressurskontroll, er det Fiskeridirektoratet, påtalemakta eller domstolane som skal avgjere kva reaksjonar brot på føresegnene skal få. Salslaga si oppgåve vil vere å gjennomføre kontroll, avdekke lovbrøt og så overlate saka til

myndighetene. Salslaga skal såleis ikkje ha kompetanse til å fatte vedtak som følgje av brot på havressurslova. Dette gjeld likevel ikkje vedtak om inndraging av fangst ut over kvote.

Når salslaga utfører ressurskontroll, utfører dei offentlege forvaltningsoppgåver og departementet og direktoratet vil ha instruksjonsmyndighet over salslaga i forhold til desse oppgåvene.

Avgrensinga av salslaga sitt kontrollansvar vil ikkje setje unødvendige grenser for samarbeidet mellom salslaga og Fiskeridirektoratet elles i ressurskontrollarbeidet. Fiskeridirektoratet vil kunne krevje tilgang til fleire kontrollobjekt og fleire opplysningar enn salslaga.

Departementet har vurdert om det er teneleg å stille minimumskrav til salslaga sine ressurskontrolloppgåver, og lovfeste nokre oppgåver som dei skal utføre. Ein kan tenkje seg at salslaga får eit ansvar for å utføre fysisk kontroll med ein viss del av enkelte typar landingar av fangst i sitt distrikt. Bortsett frå registrering av fangstdata, vil ikkje departementet stille andre absolutte krav no. Det er fleire grunnar til det. Dersom det skal stilles minimumskrav til oppgåver salslaga skal utføre, må det sjåast i samanheng med overordna strategiar og risikovurderingar som ligg til grunn for Fiskeridirektoratet sin kontrollaktivitet. Vidare er det et poeng at salslaga i dag varierer mykje både i geografisk og økonomisk storleik, og dei utfører i dag kontroll i varierende grad, slik at det kan vere vanskeleg å finne eit minimumskrav som er handterbart for alle salslaga. Slik departementet ser saka, er det meir føremålsteneleg at havressurslova gjev salslaga eit sjølvstendig ansvar for ressurskontrollen, kombinert med føresegnar om kva kontrollobjekt og opplysningar dei kan krevje tilgang til.

5.2 Negative implikasjonar av salslaga sine kontrolloppgåver

Salslaga er private organisasjonar, eigd av fiskarane. Når dei skal utføre offentlege ressurskontrolloppgåver, vil det kunne kome innvendingar frå fleire hald. Dette gjeld særleg i forhold til å gje den tilgang til opplysningar hos fiskar eller kjøpar/mottakar som salslaga vil få ved utføring av kontroll.

Det er i dag lite kontroversielt at salslaga skal ha eit kontrollansvar, særleg i forhold til kvotekontrolloppgåver. Lovgjevar har tidligare teken stilling til at salslaga skal utøve offentlege kontrolloppgåver sjølv om dei er private organisasjonar, jf fråsegnene i ot.prp. nr. 92 (2000-2001) som er sitert ovanfor. Departementet vil peike på at det ikkje er uvanleg gjennom lover å gje private organisasjonar myndighet til å utføre offentlege kontrolloppgåver.

Innvendingane kan gjelde kva for kompetanse og oppgåver salslaga konkret skal ha ved utøving av ressurskontroll. Dette har samanheng med at salslaga er private organisasjonar eigd av fiskarane, og at fleire salslag gjennom egne dotterselskap eig heile eller delar av verksemd som er knytt til omsetning og produksjon av fisk. Det kan difor hevdast at salslaga ikkje vil vere uhilda ved utføring av enkelte typar kontrollar, samt at det kan vere ei fare for misbruk av innhenta opplysningar i dei tilfeller kor salslaga gjennom dotterselskap er involvert i fiskerinæringa. Samla leier dette til spørsmål om salslaga ikkje bør ha kompetanse til å utføre ressurskontroll som gjev dei tilgang til visse typar opplysningar.

Salslaga si verksemd som ikkje direkte er organisering av førstehandsomsetninga skal etter råfisklova skje gjennom dotterselskap. Tidlegare var det ikkje eit slik skilje mellom dei lovfesta primæroppgåvene til salslaga og forretningsdrift. Då denne innskrenkinga i den ålmenne næringsfridomen for salslaga vart gjort, var grunngevinga at det ville kunne gje grunnlag for eit meir ordna skilje mellom forretningsdrift og dei lovfesta oppgåvene til salslaga, jf ot.prp. nr. 61 (1991-92). Det vart og lagt vekt på at dette skiljet ville kunne gje salslaga betre spelerom til å fylle sine primæroppgaver. Såleis kan det seiast å vere avstand mellom organiseringa av førstehandsomsetninga og anna forretningsdrift.

Det har like fullt frå landindustrien og deira medlemsorganisasjonar tidlegare kome innvendingar mot at salslaga skal kunne kontrollere sine egne verksemdar. Dei har peika på at det vil kunne skade ein uhilda kontroll, at dei som kontrollerer har eigarpartar i dei selskapa som vert kontrollerte. Det vert også synt til at offentleg kontroll må utøvast av nøytrale organ, og at so ikkje vil vere tilfelle når salslaga som kontrollorgan er involvert i fiskerinæringa gjennom dotterselskap.

I samband med ei konkret sak der eit salslag gjennom sitt dotterselskap kjøpte 35 prosent av aksjane i eit selskap som dreiv med eksport av fisk, har Konkurransetilsynet også uttalt at det kan oppstå insentiv til å utføre kontrolloppgåvene på ein måte som set dette selskapet i ei betre stilling samanlikna med andre fiskekjøparar. Konkurransetilsynet viser so til at tiltrua til salslaget som ein objektiv og uhilda kontrollinstans kan verte svekka, og det vil kunne oppstå ulike konkurransetilhøve mellom det selskapet salslaget eig gjennom dotterselskap, og andre fiskekjøparar i marknaden.

Salslaga sjølve ønskjer ut frå fleire omsyn både å kunne delta i næringsverksemd gjennom dotterselskap og å kunne utføre ressurskontrolloppgåver. Salslaga ser kontrollverksemd som ein naturleg og viktig del av sine oppgåver, og er opptekne av å styrke denne i framtida.

Departementet ser salslaga sine argument om at det er teneleg ut frå fleire omsyn å kunne delta i næringsverksemd gjennom dotterselskap. Departementet har tiltru til og erfaring med at salslaga utfører sine offentlege oppgåver på ein uhilda og god måte. Dette gjeld også ressurskontroll- og omsetningskontrolloppgåver. Det skal understrekast at salslaga har vorte stadig meir profesjonelle som forvaltningsorgan i takt med at dei utfører stadig fleire oppgåver på vegne av myndighetene. Dei to største salslaga har også etablert egne kontrollavdelingar som skal vere uavhengige av resten av organisasjonen, slik at ressurs- og omsetningskontrollen skal vere mest mogleg uhilda. Vidare er ein forsvarleg og best mogleg ressurskontroll ei overordna samfunnsinteresse, som det også er i fiskarane og fiskekjøparane si eigen interesse vert best mogleg.

Det er også viktig at allereie oppbygde system vert nytta i dette arbeidet. Det gjeld ikkje minst for salslaga, som både har eit apparat og mykje verdifull kunnskap som bør nyttast i ressurskontrollarbeidet.

For å få full nytte av dette, må salslagas kompetanse til å utføre kontroll gjevast eit konkret og teneleg innhald. Departementet meiner på denne bakgrunn at § 12-5 må utformast slik at salslaga ved utføring av ressurskontroll kan krevje tilgang til fartøy, merdar og kjøpars lager og rekneskapsmateriale. Likeeins må det etablerast ei plikt for dei som vert kontrollerte å utlevere slike opplysningar til salslaga.

5.3 Forholdet mellom ressurskontroll og kontroll av føresegene i råfisklova.

Råfisklova og råfiskforskrifta oppstiller eit forbod mot å omsette, tilverke og utføre råfisk dersom fisken i første hand ikkje er omsett gjennom eller med godkjenning av eit salslag. Formålet med lova er å regulere omsetninga av råfisk for å sikre fiskarane gode og stabile prisar.

Salslaga skal etter råfisklova § 7 føre kontroll med at føresegnene fastsett i eller i medhald av råfisklova vert overhalde. Kontrollen omfattar også råfisk som vert landa utan at fisken vert omsett. Plikta til å kontrollere at føresegnene i råfisklova vert overhalde heng saman med omsetningsmonopolet salslaga er med heimel i råfisklova. Slik kontroll vert av salslaga ofte kalla for omsetningskontroll.

Råfisklova § 7 kom inn i lova i 1990. Grunngevinga i forarbeida (ot. prp nr. 81 (1988-89)), syner at styresmaktene var mest opptekne av dei bidraga salslaga kunne gje ved kontroll av om reguleringar og liknande vart overhalde.

Like fullt gjev føresegna salslaga eit vidare ansvar. Dei skal sjå til at omsetningssystemet vert følgt, ved at råfisk vert omsatt gjennom salslaga og at omsetninga skjer i tråd med råfisklova, råfiskforskrifta og salslaga sine forretningsreglar. Som ovanfor nemnt vil dei opplysningane salslaga kontrollerar vere dei same, anten dei gjennomfører ressurskontroll eller omsetningskontroll, og ved kontrollar ein ofte avdekke brot på begge typar reglar. Omsetningskontroll og ressurskontroll heng såleis nært saman.

Råfisklova § 7 gjev på same måte som saltvatnsfiskelova § 45 a salslaga eit kontrollansvar, utan at føresegna i tilsvarende grad er følgt av kompetanse til å kunne krevje tilgang til relevante opplysningar frå fiskar og kjøpar/mottakar ved utføring av omsetningskontroll. Vidare konkretiserer føresegnene heller ikkje kva pliktar dei som vert kontrollerte har til å gje opplysningar til salslaga ved kontroll.

Omsetningsmonopolet og den registreringa av fangst som skjer gjennom salslaga gjev fiskeristyresmaktene ei unik oversikt over landa og omsatt fisk og verdien i første hand. Dette systemet er avhengig av ein effektiv omsetningskontroll for å sikre at enkelte ikkje undergrev dette. Departementet meiner difor det er naudsynt at salslaga også har kompetanse til å gjennomføre kontroll med at råfisklova og føresegner fastsett i medhald av denne, vert overhalde.

Departementet er av den oppfatning at drøftinga ovanfor i høve til ressurskontroll også gjeld for omsetningskontroll. Råfisklova § 7 må soleis endrast for å gje salslaga kompetanse til å gjennomføre omsetningskontrollar slik dei er pålagde i føresegna.

Departementet er vidare av den oppfatning at føresegner som gjev salslaga heimel til å utføre omsetningskontrollar på fartøy og anlegg, og føresegner som pålegg kontrollsubjekta å gje salslaget tilgang til opplysningar, bør gjelde for dei same objekt, stader og opplysningar som for salslaga sin utøving av ressurskontrolloppgåver. Det vises difor til drøftinga ovanfor.

5.4 Kvotekontroll

Salslaga har plikt til å føre oversikt over fartøya sine kvoter, og inndra verdien av fangst ut over kvote. Havressurslovutvalet har foreslått at denne plikta vidareførast, jf §§ 2-7 og 12-5.

Registrering av all fangst som vert lande og omsett er ein viktig del av ressurskontrollen. Registreringa av fangstdata og overføringa av desse opplysningane til Fiskeridirektoratet, er ein grunnleggjande føresetnad for ein korrekt fangststatistikk. Salslaga si overføring av kvoteopplysningar til Fiskeridirektoratet er i dag berre regulert i avtaler mellom salslaga og Fiskeridirektoratet. Det er ikkje fastsett nokon plikt for salslaga til å rapportere kvoteopplysningar korkje i lov eller forskrift. Pliktene for fiskar og kjøpar eller mottakar av fisk til å gje opplysningar om fangsten, er derimot regulert i landings- og sluttsetelforskrifta.

Departementet er einig med Fiskeridirektoratet i at salslaga sitt ansvar for å formidle fangstopplysningar til Fiskeridirektoratet, samt kva opplysningar som skal formidlas, korleis dei skal formidlast og kor ofte dei skal formidlast, bør regulerast i lov eller forskrift. Dette er ei viktig offentleg oppgåve som salslaga utfører for myndigheitene, og det er ikkje tilfredsstillande at denne oppgåva utelukkande er regulert i gamle avtaler, slik tilfellet er i dag.

Ved lov- eller forskriftsfesting kan ein regulere desse oppgåvene på ein hensiktsmessig måte og ein kan også ta omsyn til at Fiskeridirektoratet må kunne føre tilsyn med om salslaga oppfyller sine plikter til rapportering av slike opplysningar. Ei lov eller forskriftsfesting vil vidare gjere salslaga sine oppgåver på dette området meir synlege.

Departementet meiner det er tilstrekkeleg om salslaga si rapporteringsplikt vert fastsett i forskrift. Ein meiner vidare § 12-5 fjerde ledd gjev heimel til å pålegge salslaga å formidle fangstopplysningar til myndigheitene.

6. Forslag til føresegner

Havressurslova § 12-5 Salsorganisasjonanes kontrolloppgåver

Salsorganisasjon som har vedtekter godkjend i medhald av lov 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk, skal kontrollere at føresegner fastsette i eller i medhald av lova blir overhaldne. Kontrollen skal vere avgrensa til opplysningar som naturleg følgjer av salsorganisasjonen si verksemd etter råfisklova, særleg kontroll med at fangstuttak og landa fangst er i samsvar med føresegner fastsette i eller i medhald av lova her.

Salsorganisasjonane kan i samband med kontroll som nemnt i første ledd, krevje uhindra tilgang til leverandørens fartøy og merd og kjøparens og mottakarens lager, produksjonsanlegg og andre stader der det vert oppbevart fisk eller fiskeprodukt. Salsorganisasjonane kan i samband med kontroll som nemnt i første ledd krevje uhindra tilgang til fangstdagbok, landingsjournal, setlar og rekneskapen til leverandør og mottakar/kjøpar.

Leverandører, mottakarar og kjøparar har plikt til å samarbeide ved kontroll som nemnt i første ledd og ved å gi tilgang til kontrollobjekt som nemnt i andre ledd.

Departementet kan fastsetje forskrift om kontroll som nemnt i første til tredje ledd, og om rapporterings- og kontrollrutinar.

Råfisklova § 7

Salgsorganisasjon som er godkjent i medhold av lovens § 2 skal føre kontroll med at bestemmelsene i denne lov og forskrifter i medhold av loven, blir overholdt. Kontrollen omfatter også råfisk som blir landet, herunder overført fra fiskefartøyet til annet fartøy eller overført til oppdrett eller havbeite, uten at omsetning finner sted.

Salgsorganisasjonene kan ved kontroll som nevnt i første ledd, kreve uhindret adgang til leverandørens fartøy og merd og kjøperens og mottakarens lager, produksjonsanlegg og andre steder der det blir oppbevart fisk eller fiskeprodukter. Salgsorganisasjonene kan ved kontroll som nevnt i første ledd kreve uhindret adgang til fangstdagbok, landingsjournal, sedler og regnskapet til leverandør og mottaker/kjøper.

Leverandører, mottakere og kjøpere har plikt til å samarbeide ved kontroll som nevnt i første ledd og ved å gi tilgang til kontrollobjekt som nevnt i andre ledd.

Departementet kan gi forskrifter om kontroll som utøves etter første til tredje ledd, herunder regler om fiskemottaksbedrifters registrering av mottatt råstoff med nøyaktige opplysninger om fiskeslag, fangstkvantum, fangstområde m.v.

7. Merknader til føresegnene

Havressurslova § 12-5

Føresegna gjev anvising på salslaga sine ressurskontrolloppgåver utover kvotekontrollen og inndraging av fangstverdi. Departementet legg til grunn at dei andre delane av salslaga sitt ressurskontrollansvar enn kvotekontroll skal regulerast positivt og uttømmende i denne føresegna.

Første ledd er i hovudtrekk ei vidareføring av saltvatnsfiskelova § 45 a, og knesett at salslaga skal ha eit sjølvstendig ansvar for ressurskontrollen, og at dette ansvaret skal ha samanheng og avgrensast til opplysningar som naturleg følgjer av salslaga sin verksemd. Dette inneber at det er opplysningar som vert gjeven eller er naudsynt å kontrollere i samband med landing og førstehandsomsetning av fisk, som fell innanfor salslaga sitt kontrollansvar.

Andre ledd gjev ei positiv opprekning av kor og kva salslaga kan krevje tilgang til ved utføring av ressurskontroll. Såleis kan salslaga ikkje krevje å få utføre kontroll på stader eller opplysningar som ikkje er rekna opp her. Andre ledd vil såleis både gje anvising på kva salslaga kan kontrollere og kva dei ikkje har krav på å kontrollere. Dersom salslaga ved utføring av kontroll ønskjer tilgang til stader

eller opplysningar som ikkje er nemnt i andre ledd, vil den som vert kontrollert ikkje ha plikt til å gje tilgang.

Når salslaga utfører ressurskontroll, vil det være naudsynt med tilgang til fartøy som leverer fangst, fangstdagbok og fiskers merd, lås og steng. Dette både for å sjekke om det er fangst igjen i fartøyet, og at levert kvantum stemmer med oppgitt kvantum på slutsetel og fangstdagbok. Departementet legg til grunn at salslaga skal ha tilgang til fartøy og opplysningar i samband med eller etter landing av fisk. Heimelen skal ikkje tolkast so vidt at salslaga skal ha tilgang til f.eks. fartøy under utøving av fiske. Tilgangen er avgrensa til landings- og omsetningskontroll.

På same måte som for fartøy, har salslaga trong for tilgang til stader der landing skjer og stader der fisk vert lagra eller produsert, og opplysningar om kjøpar eller mottakar sin fisk vert oppbevart. Det er og trong for å kunne sjå landingsjournalen til mottaksanlegget for å kunne samanlikne den med fisk på anlegget og kvantum og art oppgjeven på landings- eller slutsetel.

Tilgang til rekneskapen både til fartøy og kjøpar/mottakar, er viktig for å kunne undersøke om det er mottatt betaling for fisk eller gjeven andre vederlag som ikkje stemmer med det kvantum som er ført på landings- eller slutsetel.

Tredje ledd pålegg dei som er nemnt i andre ledd å samarbeide med salslaga ved utføring av kontroll og gje dei tilgang til dei stader og opplysningar som er nemnt i andre ledd.

Råfisklova § 7

Andre og tredje ledd er nye og tilsvarar ordlyden i dei same føresegnene i forslag til havressurslov. Tilgangen til desse stadene og opplysningane er naudsynt for å kunne utføre ein effektiv omsetningskontroll og grunngevinga er i hovudsak det same som for ressurskontrollen, jf ovanfor.