



Fiskeri- og kystdepartementet
Postboks 8118 Dep

0032 OSLO

HØRING AV NOU 2005:10 – LOV OM FORVALTNING AV VILTLEVENDE MARINE RESSURSER.

Det vises til Fiskeri- og kystdepartementets brev av 24. juni d.å.

1. INNLEDNING

Fiskeridirektoratets høringsuttalelse er bygd opp som uttalelse til de enkelte bestemmelser i lovutkastet i kronologisk rekkefølge. Direktoratets tilnærming har i denne sammenheng vært å se på lovteksten, se på merknadene til de enkelte bestemmelsene og også utvalgets vurderinger. I forbindelse med de enkelte kapitler i lovutkastet har en innledningsvis kommentert mer prinsipielle problemstillinger som reiser seg i tilknytning til kapitlene.

Direktoratets gjennomgang har resultert i en rekke forslag om endring av lovutkastet. En oppsummering av endringsforslagene er inntatt i punkt 2 i høringsuttalelsen.

Før en går inn på uttalelsene til de enkelte bestemmelsene i lovutkastet vil en kommentere en del elementer som en mener er viktige i forbindelse med lovrevisjonsarbeidet og fastsettelsen av en ny havressurslov.

Fiskeridirektoratet ser svært positivt på initiativet som ble tatt for en helhetlig revisjon av lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. og som gjennom Havressurslovutvalgets arbeid har resultert i forslag til en moderne lov for forvaltning og utnyttelse av marine ressurser. Hovedelementene i moderniseringen har som kjent vært å utvide det saklige virkeområdet til å omfatte enhver utnyttelse av alle viltlevende marine ressurser med tilhørende genetisk materiale, revisjon og forenkling av eksisterende bestemmelser og innføring av nye bestemmelser som harmonerer med ny lovgivning og

folkerettslige forpliktelser. Lovforslaget legger til rette for en forvaltning og utnyttelse av de marine ressurser som vil være basert på moderne prinsipper, bl.a. en føre-var- og en økosystembasert tilnærming som kan ivareta hensynet til biologisk mangfold.

I likhet med saltvannsfiskeloven er også forslaget til havressurslov en utpreget fullmaktslov. Det er viktig at fullmaktene i loven reflekterer utviklingen i fiskerinæringen og i samfunnet for øvrig slik at loven gir tilstrekkelige hjemler for regulering av ressursuttak. En vil da kunne unngå stadige endringer av loven. Saltvannsfiskeloven har siden den ble vedtatt i 1983 som kjent blitt endret relativt ofte. Behov for utvidet hjemmelsgrunnlag har gjennomgående vært bakgrunnen for endringene.

Et annet sentralt moment er forholdet mellom lov og forskriftsverk. Det er klart at utviklingen i fiskeriene siden 1983 har medført at bestemmelser som da ble ansett for å være så viktige at de ble inntatt i loven, i dag vil være mer naturlig at inntas i forskrifter i medhold av loven. Gode eksempler på dette er redigeringen av kapitlene IX og XI.

Lovens motiver er som kjent en meget sentral rettskilde ved tolkning av lovteksten. Det er derfor av største viktighet at merknadene til de enkelte bestemmelsene er så fyldestgjørende som mulig. Direktoratet har prøvd å legge vekt på dette i sin uttalelse.

Siden Fiskeridirektoratet også etter havressursloven foreslås gitt ansvar for kontroll med overholdelse av fiskerilovgivningen, har en naturlig nok vært opptatt av og nøye gjennomgått kapitlene om kontroll og håndheving. Med utgangspunkt i spørsmål knyttet til kontroll har en gjennomgått eksisterende regler om registrering av kjøpere i første hånd av råfisk og utarbeidet forslag til endringer i form av et nytt kapittel XII i loven.

Direktoratet har ikke fagkompetanse når det gjelder marin bioprospektering og utnyttelse av marine genressurser. En har derfor ikke særskilt kommentert kapittel nr. V i lovutkastet. En har imidlertid merket seg at bioprospektering vil kreve tillatelse fra Fiskeridirektoratet og at departementet kan fastsette forskrifter om regulering av slik virksomhet. Gjennom forskriftsfastsettelsen og etter hvert som en vinner erfaring, vil en kunne legge til rette for en god utvikling på dette området.

Direktoratet har ikke funnet grunn til å gå spesifikt inn på samerettslige problemstillinger.

For ordens skyld nevnes at Fiskeridirektoratets ytre etat er forelagt innstillingen til uttalelse.

2. MERKNADER TIL LOVUTKASTET

Til Kap. I – Lovens formål og virkeområde

Innledningsvis vil en knytte noen kommentarer til høringsutkastets omtale av forholdet mellom forslaget til ny havressurslov og fiskeoppdrettsloven og havbeite-loven på s. 80-82. En viser i denne sammenheng til Ot.prp.nr.61 (2004-2005) om ny lov om akvakultur. Den trår i kraft 1.1.2006 og vil erstatte de to nevnte lover. I forhold til utøvelse av fiske og høsting vises til någjeldende lovs regler om ferdsels og fiskeforbud. Likeledes vises til eiers eksklusive gjenfangstrett til rømt fisk utenfor anlegget i 14 dager. Dette er bestemmelser som i dag får direkte virkning for utøvelse av fiske og fangst etter saltvannsfiskelovens § 28 og som også begrenser allemannsretten. Man omtaler videre eiendomsrett til oppdrettet fisk, med henvisning til pantelovens § 3-9 d som løsøre i driften, og at eiendomsretten opphører når fisken ikke lenger er å betrakte som under oppdrett.

I ny lov om akvakultur er bestemmelsene om fiske og ferdselsforbud erstattet med en fullmaktsbestemmelse i § 17. Se forøvrig våre inntatte merknader under pkt. 4.1. Gjenfangstrett til rømt oppdrettsfisk er ikke videreført.

En gjør imidlertid oppmerksom på at det i ny akvakulturlov gis åpning i § 20 for pantssettelse av selve tillatelsen, dvs. akvakultur tillatelser med tilhørende lokaliteter. Forslaget innebærer at tillatelsen kan nyttes som et formuesgode til sikkerhet for kreditor og det foreslås også i § 19 lovfestet en adgang til overføring av tillatelsen mellom private parter uten offentlig godkjenning eller tillatelse.

Videre vises til grensedragningen mellom hva som blir å regne som akvakultur, jfr. akvakulturlovens virkeområde, og hvilke former for tradisjonell oppbevaring med elementer av behandling mv. som fortsatt blir å anse som del av havressurslovens virkeområde, dvs. steng og låssetting.

En er enig med Havressurslovutvalget i at det bør tas en prinsipiell avgrensning opp mot § 2 første ledd i ny akvakulturlov, og havressurslovens virkeområde. Grensedragningen på side 39 og 54-55 i Ot. prp. nr.61 (2004-2005) Akvakulturloven, med henvisninger til "fôring eller behandling" i forhold til akvakulturbegrepet, er fortsatt noe uklar, og dermed egnet for misforståelser, især i tilknytning til fangstbasert havbruk og evt. andre nye driftsformer. Dette også med referanse til omtalen i NOU 2005 : 10 av originært erverv i oppdrett, som nettopp vil være innsamling av viltlevende ressurser, ervervet ad lovlig adkomst, med formål å fôres videre i oppdrettsanlegg.

Riktignok kan departementet avklare hva som blir å anse som akvakultur etter § 2, men trolig vil alle parter være tjent med så klar og entydig grensedragning som overhodet mulig. En er også enig i utvalgets forutsetning om at det er havressursloven som skal regulere all innsamling av viltlevende marine ressurser under norsk fiskerijurisdiksjon for akvakulturformål, hvilket også innbefatter utsetningsformål, jfr. omtalen under pkt. 5.3 Grensen mellom havbeite og oppdrett.

Ytterligere vil en vise til omtalen under pkt. 10.3.3 Steng og låssetting hvor det framgår at ” fisk oppbevares midlertidig i mærer eller lignende innretninger i sjøen med tanke på senere salg som villfisk.” Fra oppdrettsforvaltningens side er det erfaringen at selv om virksomheten er midlertidig og formålet er å selge fisken som vill fisk, så vil ofte merdene (språkrådets skriftmal) dvs. installasjonene bli liggende permanent på de aktuelle lokaliteter.

Direktoratets regionkontor gir likevel tilbakemeldinger om at konkrete situasjoner og henvendelser fra publikum om nettopp dette at det ligger permanente, mindre (ofte kasserte) oppdrettsmerder rundt om i kystsonen som ikke er merket, og ei heller klarert etter havne- og farvannsloven. Men hvor dette likevel ikke blir å anse som en virksomhet som krever oppdrettstillatelse med de klareringer av sektorforvaltere som slike tillatelser medfører. Slike installasjoner/oppbevaring representerer trolig også en utfordring i forhold til kontroll, så vel ressurskontroll som akvakulturkontroll. En har som nevnt sagt seg enig i konklusjonen om at konsesjonskravet for akvakultur etter loven ikke er ment å ramme steng eller slepekast, men presiserer at permanent etablering av anlegg krever tillatelse etter akvakulturloven.

Fiskeridirektoratet vil påpeke at EU`s rammedirektiv for vann (vanndirektivet) ikke er behandlet i utvalgets innstilling. Vanndirektivet skal som kjent sikre en helhetlig vannforsyning innenfor og mellom medlemslandene. Norge blir omfattet av regelsamarbeidet gjennom EØS-avtalen. Vanndirektivet danner en overbygning over flere EU-direktiver som vil få betydning for norsk vannforvaltning, for eksempel avløpsdirektivet. Regelverkets geografiske virkeområde er landterritoriet, indre kystfarvann, samt den delen av sjøterritoriet som befinner seg mindre enn en nautisk mil fra grunnlinjene. Målsettingen med regelverket er å sikre at mengde vann og vannforekomstens fysiske utforming, biologiske og kjemiske forhold mv, ikke avviker for mye fra de forhold som ville ha eksistert dersom vannforekomsten ikke hadde blitt påvirket av menneskelige aktiviteter. I utgangspunktet retter ikke reglene seg mot forvaltningen av havets ressurser. Indirekte kan likevel fiskeri og fangstaktiviteter bli berørt i den utstrekning aktiviteten vurderes å ha betydning for vannkvaliteten.

En vil i det følgende kommentere lovforslagets bruk av begrepet ”høsting”.

Det å utøve fiske i tradisjonell forstand innebærer at det skjer en høsting av individer fra en eller flere bestander. Det samme vil være tilfelle dersom det tas ut individer av bestander som ikke er fisk i tradisjonell forstand. I det videre benyttes tradisjonelt fiske som utgangspunkt for å sette fokus på skillelinjen mellom selve høstingen og de etterfølgende aktivitetene.

Alle aktiviteter som skjer i forbindelse med fiske kan plasseres inn på en tidslinje. En bestemt fisk eller en hel fangst beveger seg langs linjen. Tidslinjen starter med at den som skal fiske gjør de nødvendige forberedelser, herunder skaffer de nødvendige tillatelser og redskap samt etablerer nødvendig kunnskap om de regler som gjelder. Linjen fortsetter med at selve fiskeoperasjonen gjennomføres. Denne er tradisjonelt ansett for å være

avsluttet når fangsten er tatt om bord i fiskefartøyet eller satt i lås/steng. Etter dette følger aktiviteter som omfatter det å oppfylle oppgaveplikter for eksempel knyttet til føring av fangst dagbok og avgi pliktige rapporter om fangsten samt transportere den til land. Selve transporten kan skje i flere ledd ved at fangsten blir omlastet til andre fartøy en eller flere ganger. I forbindelse med dette kan det også skje bearbeiding av fangsten. Selve landingen av fisken er en egen aktivitet langs tidslinjen og utløser plikter for mottakeren så vel som den som lander fisken. Dette gjelder enten den landes av den som fisket den eller en aktør som bare har transportert den. Omsetningen er enda en aktivitet som ikke behøver å skje samtidig med at fisken landes fra et fartøy til en kai eller mottaksanlegg. Etter landingen fortsetter tidslinjen å løpe utover i verdikjeden, det vil si under oppbevaring, produksjon, transport osv.

Lengden av tidslinjen vil variere mye avhengig av hva slags type fiske det er tale om, fritidsfiske, trålfiske i Barentshavet eller fiske i fjerne farvann osv. Aktivitetene som skjer langs tidslinjen vil også variere kraftig. Antallet aktører som utfører de forskjellige handlingene kan også bli omfattende. Bare mens fisken enda befinner seg om bord på et fartøy kan fiskeren, en trader/kjøper, et fryseskips og en leverandør av olje og proviant være involvert.

I medhold av saltvannsfiskekloven og råfiskloven er det i dag gitt regler som pålegger andre enn fiskeren selv å gi opplysninger, utføre bestemte handlinger som for eksempel veie fangsten osv. De såkalte omlastingsfartøyene er med dette utgangspunktet pålagt rapporteringsplikter når de tar i mot fisk i farvann under norsk jurisdiksjon.

Enhver forvaltning av fiskeressurser må ha et kontrollelement innebygd for sikre at forvaltningens mål blir nådd, først og fremst som et resultat av at reglene etterleves. Ressurskontrollen i Norge og det nærmere regelverket på dette området er bygd opp langs den tidslinjen som er trukket opp ovenfor. Reglene og kontrollaktivitetene er rettet inn mot langt flere aktører enn bare den fiskeren som fanger fisken og tar den om bord i sitt fiskefartøy.

Et primært mål for ressurskontrollen er å sikre at alt uttak fra bestandene blir registrert. Det vil si at den dødelighet som den menneskelige høstingsaktiviteten påfører bestandene blir registrert korrekt. Den påførte dødeligheten er et helt sentralt element når bestandenes størrelse skal beregnes. Det samme gjelder når blant annet kvoter skal fastsettes.

Dagens regler gitt i eller i medhold av deltagerloven, saltvannsfiskekloven, råfiskloven og kjøperregistreringsloven retter seg mot forskjellige aktører og deres handlinger på forskjellige deler av tidslinjen. Lovene ivaretar flere formål, men det å legge til rette for en god ressurskontroll er et sentralt element i alle lovene, selv om deltagerloven ikke uttrykker dette direkte. Fiskeren er pålagt plikter forut for, under og etter sin utøvelse av selve fiskeoperasjonen. Det er fiskeren som høster av bestanden og som dermed klart omfattes av begrepet høster. Etter dagens regler er de aktørene som har befattning med selve fisken på et senere stadium langs tidslinjen omfattet av flere plikter. Disse omfatter

blant annet plikt til å veie fisken ved landing og fylle ut en landingsseddel eller sluttseddel sammen med den som har høstet fisken eller den som har tatt i mot den ved en omlasting og således bare bringer den i land. Dette er aktører som ikke deltar i selve høstingen, men som er pålagt plikter i den hensikt å sikre en god kontroll over også selve høstingen, primært i den forstand at det gis korrekte oppgaver over det som er høstet.

Det drives ressurskontroll rettet mot fiskeren og hans høstingsaktivitet på flere måter både på sjø og på land. De kontrollaktiviteter som rettes mot de andre aktørene som er nevnt er rettet mot å kontrollere om de overholder sine plikter som ikke står i direkte sammenheng med fiskers egen høstingsaktivitet, for eksempel plikten til å veie fangsten og føre seddel for en mottaker.

Med utgangspunkt i dagens regler foreligger det altså et klart skille mellom selve fiskeoperasjonen og de etterfølgende aktivitetene. Lovforslaget har ikke trukket opp dette skillet like klart. Det er behov for enkelte endringer for å tydeliggjøre skillet. Det dreier seg om endringer i enkelte bestemmelser, hovedsakelig de som er kontrollrelaterte for å markere skillet klart. Direktoratets endringsforslag fremkommer under behandlingen av de enkelte bestemmelsene.

Til § 1-2 Lovens saklige virkeområde

Annet ledd lyder "Loven gjelder også ved omlasting, levering, landing, mottak, transport, oppbevaring og omsetning for å kontrollere at høsting er i samsvar med bestemmelser fastsatt i eller i medhold av loven."

I forslaget kapittel VIII finnes hjemler til å pålegge forskjellige aktører plikter, for eksempel i form av oppgaveplikter. I § 8-6 er det hjemmel til å pålegge "enhver som..." blant annet oppgaveplikt. Som nevnt anses ikke dette som en del av høstingen i tradisjonell forstand. Hjemmelen er sammen med andre bestemmelser i samme kapittel utformet på en slik måte at det ikke er klart skille mellom selve høstingen og de etterfølgende aktivitetene.

Annet ledd utvider lovens saklige virkeområde når det gjelder kontroll. Som det fremgår av opplistingen er det tale om å beskrive lovens virkeområde langs den tidslinjen som er trukket opp ovenfor. Med utgangspunkt i skillet mellom selve høstingen og de etterfølgende aktivitetene er ordene "kontrollere at høsting er i samsvar med..." begrensende i den forstand at regler gitt i medhold av for eksempel § 8-6 også skal kontrolleres.

I forslaget annet ledd er det benyttet en opplisting av handlinger knyttet til fangsten som beskrivelse av virkeområdet. Listen slik den foreligger kan sies å dekke alle relevante situasjoner som opptrer langs tidslinjen med to unntak. Produksjon er en vesentlig handling som skjer og som ikke er nevnt. I § 12-2, femte ledd benyttes begrepet konkret i den forstand at det eksplisitt sies at det kan tas prøver under løpende produksjon. Det anses som en mangel i forhold til en fullstendig opplisting av handlinger og som en uklarhet i forhold til § 12-2 at

begrepet ikke er nevnt. Det andre unntaket er lossing og dette behandles spesielt nedenfor.

Fiskeridirektoratet finner med utgangspunkt i utvalgets bemerkninger til paragrafen det nødvendig å kommenterer noen forhold for å gjøre de endelige merknadene til bestemmelsene tydeligere.

Det at begrepet oppbevaring også omfatter den oppbevaring som skjer i et akvakulturanlegg er vesentlig for å sikre en god kontroll innenfor det området som er benevnt som fangstbasert havbruk. Dette er ingen ny måte å drive fiske på, men det forventes en økning i omfanget og fisk vil i stor grad gå over fra å være en vill fisk til å bli en oppdrettsfisk i den forstand at den settes inn i akvakulturanlegg for å fores/oppbevares i lengre perioder eller på lokaliteter som fordrer konsesjon etter bestemmelsene i oppdretsloven. Fisk som går over til å bli en oppdrettsfisk skal være kvoteavregnet før den går over. Det vil si at den skal veies og føres på en seddel. Mengden fisk skal så belastes fiskers kvote. Innenfor de tradisjonelle fiskeriene hvor fangsten anvendes på andre måter er kontrolladgang hos mottakeren/kjøperen osv. helt avgjørende for å sikre et grunnlag for en god kontroll. Med utgangspunkt i denne tilnærmingen understreker Fiskeridirektoratet viktigheten av at begrepet oppbevaring også omfatter akvakulturanlegg.

Utvalget benytter følgende tekst knyttet til andre ledd til å beskrive virkeområdet:

”Med omlasting menes overføring og transport av fangst fra et fartøy til et annet. Med landing menes ilandføring av fangst med og uten fartøy, herunder levering av hummer fra teiner. Levering omfatter overlevering på land eller låssetting i sjø til mottaker eller oppbevaringssted. Med mottak menes overtagelse av fangsten. Transport omfatter all transport til sjøs og på land som frakter viltlevende marine ressurser. Oppbevaring gjelder all oppbevaring om bord i fartøy, i steng eller på land uansett formål eller sted. Omsetning gjelder all omsetning i ethvert ledd som omfatter viltlevende marine ressurser”

Utvalget har listet opp en rekke handlinger for å beskrive lovens virkeområde i forhold til kontroll. Handlingene er slik Fiskeridirektoratet ser dem, handlinger som etterfølger selve høstingen som er dekket av bestemmelsens første ledd. Utvalgets bruk av begrepene innebærer til en viss grad andre forståelser enn de som brukes i dag. Det er derfor nødvendig med enkelte presiseringer.

Begrepet landing brukes i dag om den handlingen som skjer når fisk losses fra et fartøy til et annet. Det benyttes også når fisk losses fra et fartøy uansett om det er et fiskefartøy til land eller lås/steng. Fokuset er altså på det å losse fisken. Slik utvalget benytter begrepene omlasting og landing vil de til sammen dekke opp en del av de aktuelle lossesituasjonene. For å dekke opp alle aktuelle lossesituasjoner må en trekke inn det utvalget legger i begrepet levering. Siden utvalget har valgt en opplisting av situasjoner bør opplistingen for tydelighetens skyld være dekkende uten at en behøver å se på flere begrep i

sammenheng for å finne ut det nøyaktige virkeområdet. Begrepet lossing bør derfor inn i opplistingen. Fiskeridirektoratet er klar over at dette medfører at et nytt begrep helt eller delvis i visse situasjoner vil dekke de samme handlinger som allerede er listet opp. Dette er imidlertid en konsekvens av måten bestemmelsen er foreslått oppbygd på og er uproblematisk dersom begrepene hver for seg er dekkende for de faktiske handlinger som en fangst utsettes for. Lossing er i et slikt perspektiv en svært viktig handling.

Fiskeridirektoratet understreker viktigheten av å ha et virkeområde på kontrollsiden som dekker alle de aktuelle etterfølgende aktivitetene som skjer langs en tidslinje uansett hvor lang linjen er eller hvor mange og hva slags aktiviteter som knytter seg til fisken.

I tilknytning til begrepet landing bemerker Fiskeridirektoratet i tillegg at ilandføring i dag er ansett for å være den transporten som skjer forut for selve lossingen. Transport er nevnt nedenfor og det vil ikke oppstå problemer knyttet til virkeområdet dersom lossing tas inn som begrep i opplistingen.

I begrepene levering og mottak legger utvalget henholdsvis overlevering og overtagelse av fangsten. Fiskeridirektoratet bemerker spesielt at dette ikke må betinge at det skjer en overføring av eiendomsretten. En slik overføring dekkes av begrepet omsetning. Begrepene må derfor knyttes til en overføring av besittelsen. Med innføringen av landingsstedet ble det lagt til rette for å sikre oppgaver over all fangst på det tidspunktet den losses (landes i dag) fra fiskefartøyet enten den omsettes eller ikke. Kontrollproblemene som i hovedsak begrunnet de nye reglene var store enkeltlandinger til egne anlegg. Det vil si at fiskeren hovedsakelig i form av rederiene landet fisken til egne lagre. Det skjedde altså ikke alltid en overgang av besittelsen heller, bare en forflytning av fisken fra et oppvaringssted, fartøyet, til et annet på land eller om bord i et annet fartøy. Poenget her er altså at fiskeren kan opptre som aktør i begge ender av handlingen. Han lander fisken til seg selv. Den situasjonen som her nevnes kan nok dekkes opp av begrepet lossing dersom det tas inn, men det fordrer en nøyaktig beskrivelse i bemerkningene for å være helt tydelig.

Begrepene levering og mottak vil med utgangspunkt i utvalgets bemerkninger stå på egne ben i forhold til de situasjoner de er ment å dekke. Som et eksempel vil fisk leveres til en transportør og leveres fra denne til en mottaker som dermed vil overta den. I en slik kjede vil begrepene fungere med utgangspunkt i at det skjer en overgang av besittelsen. Det vil imidlertid forekomme situasjoner hvor en fisker vil losse fisken til seg selv for deretter å oppbevare den og transportere den. Slike situasjoner vil være dekket av begrepene oppbevaring og transport fordi det ikke skjer en overføring av besittelsen.

For å synliggjøre grensen mellom selve høstingen og de etterfølgende aktivitetene, for å gjøre kontroll mulig og for å sikre en fullstendig opplisting foreslås det at § 1-2, andre ledd gis følgende ordlyd:

....., levering, landing, mottak, transport, produksjon, oppbevaring og omsetning for å kontrollere at bestemmelser

Under behandlingen av § 12-1 er det tatt opp ytterligere spørsmål knyttet til det saklige virkeområde og foreslått en utvidelse som lyder slik:

Loven gjelder også ved kontroll av om bestemmelser gitt i eller i medhold av andre lands lover blir overholdt og ved kontroll av om avtaler Norge har inngått blir overholdt.

Til § 1-4 Lovens personelle virkeområde

Fiskeridirektoratet har notert seg at det personelle virkeområdet foreslås utvidet til også å omfatte utenlandske fartøy i områder utenfor noen stats jurisdiksjon som flaggstaten ikke utøver kontroll med, jfr. § 1-4 fjerde ledd. Fiskeridirektoratet ser dette som en viktig presisering, da bestemmelsen gir et forbedret hjemmelsgrunnlag for kontroll med ulovlig eller uregulert fiske på det åpne hav.

Når det gjelder ordlyden i forslaget er det Fiskeridirektoratets oppfatning at "rimelig grunn til å tro" også bør relatere seg til manglende flaggstatskontroll. En vil derfor foreslå at dette presiseres i lovteksten ved at formuleringen "som flaggstaten ikke utøver kontroll med" erstattes av formuleringen "at flaggstaten ikke utøver kontroll med".

Til § 1-5 Retten til viltlevende marine ressurser og tilhørende genetisk materiale

Utvalget er etter mandatet bedt om å utrede "om havressursloven bør og kan inneholde en bestemmelse om statens eiendomsrett til de levende marine ressursene i havet. Bestemmelsen bør avklare i hvilken grad man kan utnytte levende marine ressurser på privat grunn, som ikke faller inn under reguleringen av havbeite og havbruk".

Utvalget foreslår tatt inn en ny bestemmelse i havressursloven § 1-5 Retten til viltlevende marine ressurser og tilhørende genetisk materiale. I første ledd heter det "I vill tilstand tilhører de viltlevende marine ressurser staten. Statens eiendomsrett omfatter ikke viltlevende marine ressurser som vokser på privat grunn."

Rettsstilstanden i forholdet mellom privat eiendomsrett og almenhetens adgang til å høste i strandsonen er delvis uavklart. For Fiskeridirektoratet ble dette senest understreket i forbindelse med at private næringsaktører sommeren 2005 søkte tillatelse til å høste strandsnegler (*Littorina* spp). Høsting av strandsnegler faller inn under virkeområdet til saltvannsfiskeoven og deltakerloven. Det er til nå ikke fastsatt særlige reguleringstiltak slik at utgangspunktet er fri høsting av strandsnegler. Imidlertid har slik høsting likevel

ikke kunnet kommet i gang på grunn av uklare rettsforhold i forhold til grunneiers eiendomsrett.

Utvalget avgrensar den statlige eiendomsrett mot viltlevende marine ressurser som vokser på privat grunn, avgrenset etter ressursenes tilknytning til grunnen. I tilknytning til uttrykket "vokser på privat grunn" stiller utvalget spørsmål i hvilken grad eiendomsretten skal omfatte ressurser som ligger mer eller mindre i ro på privat grunn uten å være fast tilknyttet grunnen, som skjell, østers osv. Utvalget sier " disse kan være drevet inn på grunnen, men likevel kunne ha oppnådd varig tilknytning ved å ha vokset på grunnen over lengre tid. At ressursen vokser på privat grunn bør i den forstand ikke bare forstås som bunnfaste arter som vokser fra grunnen, men også ressurser som skjell, østers osv. som i stor grad ligger stille innenfor eiendommens grenser. Utvalgets forslag legger derfor opptil en utvidende fortolkning av uttrykket vokser på privat grunn, for å hindre motstrid med privat eiendomsrett."

Utvalget går her etter Fiskeridirektoratets vurdering langt i å innrømme grunneier eiendomsrett til marine ressurser som befinner seg på privat grunn. Utvalget sier selv at betraktningen er noe usikker, da teori og rettspraksis tar utgangspunkt i eiers beføyelser knyttet til bruk av eiendommen i sjø – ikke til ressursene som sådan. Fiskeridirektoratet vil understreke at det av hensyn til en fornuftig fremtidig utnyttelse av bl.a. skjell og strandsnegler i strandsonen ikke bør gis utvidet adgang til privat eiendomsrett til viltlevende marine ressurser. I dag er det kun tang og tare som vokser inne på privat grunn som ut fra rettspraksis og teori kan sies å være viltlevende marine ressurser som utvilsomt tilhører grunneier.

Til § 1-6 Forvaltningen av viltlevende marine ressurser og tilhørende genetisk materiale

For at bokstav j skal bli språklig korrekt foreslår Fiskeridirektoratet at bestemmelsen endres til å lyde "adgang til og åpenhet i offentlige beslutningsprosesser".

Til Kap. II – Beskyttelse av høstingsgrunnlaget

Til § 2-1 Områdebeskyttelse

Som det sies i NOU 2005:10 er dette en ny regel som gir hjemmel til å opprette marine beskyttede områder og det heter blant annet at "beskyttelse av et område vil kunne skje både av hensyn til enkelte bestander og økosystemets generelle tilstand." Videre heter det at "områder som har behov for langsiktig beskyttelse mot høsting, prospektering, og inngripende redskapsbruk vil kunne være gyte- og rekrutteringsområder og andre sårbare marine habitater som havfjell, kaldvannskorallrev og andre sensitive undervannsområder."

I Endelig tilråding med forslag til referanseområder fra Rådgivende utvalg for marin verneplan 30. juni 2004 foreslås det opprettet referanseområder.

Generelt kan en si at referanseområder skal tjene som grunnlag for å sammenligne status og utvikling i påvirkete områder med status og utvikling i områder med ingen eller liten påvirkning. Referanseområdene utgjør da områdene med ingen eller liten påvirkning, og kan for eksempel være i forhold til forskning og overvåkning. Men slike områder kan også være generelle i forhold til all aktivitet eller spesielle i forhold til en eller flere bestemte aktiviteter. Eksempelvis kan det være aktuelt å foreslå referanseområder i forhold til taretråling. Det betyr at en etablerer områder, enten gjennom marin verneplan eller på annen måte, slik at det blir forbudt med taretråling i slike områder.

I dag er det hjemmel i naturvernloven til å etablere referanseområder ut til 12 nautiske mil. I saltvannsfiskeoven er det ikke klar hjemmel til dette. Fiskeridirektoratet ser det som viktig at det også i fiskerilovgivningen blir åpnet for å etablere referanseområder, og en antar at § 2-1 gir hjemmel til dette. Dette bør imidlertid presiseres nærmere i forarbeidene.

Til § 2-2 Forbud mot høsting i områder påvirket etter forurensning

Denne bestemmelsen er ny og er tatt inn i lovutkastet etter forslag fra Fiskeridirektoratet. Bakgrunnen for forslaget er erfaringene i forbindelse med Kursk-ulykken i 2000, da en måtte konstatere at fiskerimyndighetene ikke hadde hjemmel til å forby fiske og fangst i områder påvirket av forurensning.

En er kjent med at det er hjemmel i matlovens § 12 til å forby fiske og fangst på grunn av forurensningsfare. Etter Fiskeridirektoratets oppfatning er det imidlertid naturlig og hensiktsmessig at også Fiskeri- og kystdepartementet som ansvarlig myndighet for forvaltningen av og kontroll med fiskeriene har slik hjemmel. Ved at kompetansen foreslås lagt direkte til departementet, og ikke til Kongen slik tilfellet er etter matloven, vil nødvendige reguleringer kunne iverksettes raskt.

For ordens skyld gjøres oppmerksom på at det på side 163 i utvalgets innstilling (siste linje i "Utvalgets vurdering") feilaktig henvises til § 2-3. Det riktige skal være § 2-2.

Til § 2-3 Forbud mot bruk av sprengstoff, skytevåpen og gift

Denne bestemmelsen ses i hovedsak å være en videreføring av innholdet i saltvannsfiskeoven § 24. En viktig endring er at gjeldende forbud mot å ha sprengstoff om bord i fartøy som er på fiskefeltet eller som er på vei til og fra feltet, foreslås opphevet. Dette forbudet er i motstrid med sjøsikkerhetsbestemmelser, og Fiskeridirektoratet er enig med utvalget i at forbudet oppheves, og at det således ikke i loven velges veien med å opprettholde forbudet med fastsettelse av dispensasjonsbestemmelse for å unnta spesielle fartøygrupper.

Til § 2-4 Forbud mot høsting med trål

Fiskedirektoratet har merket seg at utkastet gir en utvidet fullmakt for departementet til å tillate tråling innenfor 12 nautiske mil sammenlignet med

Departementet kan i forskrift gjøre ytterligere unntak fra ilandføringsplikten etter første ledd.

Fiskeridirektoratet foreslår at bestemmelsen endres i forhold til utvalgets lovforslag.

Fiskeridirektoratet foreslår at formuleringen "av høster" i første ledd første punktum strykes. Med utgangspunkt i forståelsen av begrepet "høster" hviler plikten til å føre fisken i land på fiskeren. Ordlyden kan dermed sies å innebære et forbud mot å omlaste slik fisk til andre fartøy som deretter bringer den til land. Dette kan ikke være meningen og bestemmelsen bør endres ved at ordene "av høster" strykes. Fokuset settes dermed på selve fisken og plikten vil hvile på den som til enhver tid er i besittelse av fisken.

Utvalget foreslår at det fortsatt skal være slik at fangst som er høstet i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven straks skal slippes på sjøen dersom den fortsatt er levedyktig. Utvalget foreslår imidlertid at plikten til å slippe tilbake levedyktig fangst likevel ikke skal gjelde dersom departementet ved forskrift har fastsatt utkastforbud etter første ledd tredje punktum. Utvalget uttaler i innstillingen på side 220 "utkastforbudet innebærer at det er forbudt å kaste ut fangsten, uansett om fangsten er levedyktig eller ikke. Fangst som er omfattet av et utkastforbud må således alltid føres i land, i det øyeblikk fangsten er utskilt fra bestanden".

Fiskeridirektoratet vil bemerke at dette vil være en endring i forhold til dagens regelverk som bestemmer at også arter hvor det er fastsatt utkastforbud skal slippes på sjøen i levedyktig tilstand.

Fiskeridirektoratet kan ikke se at utvalgets endringsforslag følger som en naturlig konsekvens av de øvrige merknadene i utvalgets innstilling. Tvert om sies det på side 164 "Etter utvalgets mening må det være et mål at alle ressurser som ikke er tillatt å høste straks skal slippes på sjøen i levedyktig tilstand. Det bør være et grunnleggende prinsipp at økosystemet og enkeltbestander ikke belastes mer enn nødvendig."

Fiskeridirektoratet er enig i denne vurderingen og kan ikke se at utvalget ellers i utredningen har dokumentert eller begrunnet behov for en lovendring som innebærer at en skal gå bort fra gjeldende ordning om at all fangst som er høstet i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven straks skal slippes på sjøen dersom den fortsatt er levedyktig. Fiskeridirektoratet foreslår derfor at første ledd annet punktum endres ved at unntaket "såfremt det ikke er fastsatt utkastforbud etter tredje ledd" utgår.

Mens det etter dagens ordning er slik at det ikke er plikt til å ilandføre fangst som ikke er levedyktig med mindre det i forskrift er fastsatt utkastforbud er ordningen etter det nye lovforslaget speilvendt ved at det fastsettes et generelt påbud om å ilandføre fangst som ikke er levedyktig med mindre departementet i forskrift har gjort unntak fra ilandføringsplikten. Fiskeridirektoratet kan derfor på

bakgrunn av en slik speilvending ikke heller se et selvstendig behov for bestemmelsen i første ledd tredje punktum som gir departementet adgang til i forskrift fastsette forbud mot utkast av fangst. Fiskeridirektoratet foreslår derfor at første ledd tredje ledd utgår.

Første ledd tredje punktum gir også hjemmel til å forby utkast av biologisk avfall.

Utvalget begrunner forslaget med at "det i en rekke fiskerier foretas bearbeiding av fangsten om bord i fartøyet. Det kan dreie seg om alt fra sløyning og hodekapping, til full produksjon av ferdige konsumprodukter. Biologisk avfall fra slik bearbeiding vil i de fleste tilfeller måtte kastes på havet av rent praktisk hensyn. Hjemmelen sørger for mulighet til å unngå sløsing med biologiske ressurser, når slikt biologisk avfall vil kunne benyttes til produksjon av biprodukter."

Fiskeridirektoratet legger til grunn at biologisk avfall fra bearbeiding av fangst ombord i fartøy ikke er omfattet av det generelle påbudet i første ledd første punktum om å ilandføre fangst som ikke er levedyktig og er derfor enig i at det gis hjemmel til å forby utkast av biologisk avfall slik utvalget går inn for.

Ilandføringsplikten gjelder ikke bifangst av sjøfugl og sjøpattedyr. Departementet kan i forskrift gjøre ytterligere unntak fra ilandføringsplikten etter første ledd.

Fiskeridirektoratet er enig i utvalgets vurdering om at ilandføringsplikten ikke bør gjøres gjeldende for bifangst av sjøfugl og sjøpattedyr. Fiskeridirektoratet vil imidlertid ikke helt utelukke at det i fremtiden også kan bli behov for å ha hjemmel til kunne påby ilandført slik fangst. Fiskeridirektoratet foreslår derfor at unntaket ikke inngår direkte i loven, men inngår i den alminnelige fullmakt til departementet om å gjøre unntak fra ilandføringsplikten.

Fiskeridirektoratet legger videre til grunn at det til tider kan være vanskelig å fastslå når en fangst må regnes for å være levedyktig eller ikke. Departementet har derfor i forbindelse med fastsetting av utkastforbud for enkelte arter også fastsatt konkrete reguleringsbestemmelser for når man ikke lenger lovlig kan slippe en fangst, bestemt ut fra hvor langt i fangstoperasjonen man er kommet. Fiskeridirektoratet mener at en slik adgang for departementet fortsatt må opprettholdes og foreslår at departementet kan fastsette nærmere bestemmelser om når en fangst skal anses som levedyktig eller ikke.

Med hjemmel i saltvannsfiskeloven § 11 er det som nevnt i dag fastsatt utkastforbud for torsk, hyse, sei, uer, makrell, norsk vårgytende sild, trondheimsfjordsild, nordsjøfild, vassild, lodde, blåkveite, hvitting, kolmule, breiflabb, reke og snøkrabbe. Utkastforbudet har over tid gradvis blitt utvidet til å omfatte nye arter.

Speilvendingen i havressursloven § 2-6 tilsier at all fangst skal føres i land med mindre departementet i forskrift har gitt unntak fra ilandføringsplikten. Utvalget har i sin vurdering av hvilke hensyn som bør gjøres gjeldende i forbindelse med unntak fra ilandføringsplikten i det vesentlige vist til de samme hensyn som er tatt inn i forarbeidende til utkastforbudet i saltvannsfiskeoven § 11.

Fiskeridirektoratet legger derfor til grunn at speilvendingens prinsipp i seg selv ikke er ment å medføre en utvidelse av ilandføringsplikten etter havressursloven. I og med at lovens saklige virkeområde omfatter all utnyttelse av alle viltlevende marine ressurser innebærer dette at det ved forskrift vil måtte fastsettes omfattende unntak fra ilandføringsplikten.

Fiskeridirektoratets forslag til ny § 2-6:

§ 2-6 Ilandføringsplikt

Fangst skal alltid føres i land når den ikke er levedyktig.

Fangst som er høstet i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven skal straks slippes på sjøen dersom den fortsatt er levedyktig. Departementet kan fastsette nærmere bestemmelser om når en fangst skal anses som levedyktig.

Departementet kan i forskrift gjøre unntak fra ilandføringsplikten. Departementet kan fastsette forbud mot utkast av biologisk avfall.

Til § 2-7 Fangst som er høstet i strid med loven

Fiskeridirektoratet fremhever som positivt at det nå foreslås innført en hjemmel til å inndra verdien av fangst som tas i strid med regler gitt i eller i medhold av deltakerloven. Tidligere har en vært henvist til å gå veien om reguleringsforskriftene på dette området, og det har ikke vært helt tilfredsstillende ut i fra kravet om klare regler for å kunne treffe vedtak av slik karakter.

Første ledd lyder : "Fangst eller verdien av fangst som er høstet i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven....."

Her er altså fokus satt på at selve høstingen er i strid med bestemmelsene. Med utgangspunkt i et skille mellom selve høstingen og de etterfølgende handlingene vil det finnes regelbrudd som ikke kvalifiserer for tilbakeføring slik utvalgets forslag er formulert.

For å belyse dette er det nødvendig å behandle spørsmål knyttet til når en fangst er lovlig og når den ikke lengre er lovlig. Saltvannsfiskeovens § 11, tredje ledd ble endret i 2001. Den lyder slik:

"Blir død eller dødende fisk fanget i strid med bestemmelser i denne lov, eller bestemmelser gitt i medhold av denne lov, ilandført frivillig eller etter påbud,

tilfaller fangsten eller dens verdi vedkommende salgsorganisasjon. Det samme gjelder dersom fisk blir levert i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov.”

§ 7, første ledd i samme lov lyder: Overskrider et fartøy den fangstmengde som er fastsatt i medhold av §§ 5, 5a og 6 tilfaller merfangsten eller dens verdi den salgsorganisasjon som førstehåndsomsetningen av fangsten er lagt til. Dette gjelder uten hensyn til om forholdet medfører straffansvar.”

Disse bestemmelsene er i praksis anvendt slik at § 7 omfatter all kvoteoverskridelse som skjer uten at fiskeren kan klandres for at han får mer enn tildelt kvote på sin siste tur i året. Et eksempel er noe mer fisk enn vanlig og dermed forventet i forhold til gjenstående kvote på siste garnsett eller kast. Dersom det settes for mye redskap i forhold til forventet fangst og gjenstående kvote eller kastes på store stimer med lite kvote igjen kan det henføres under § 11. Dette er ikke en særlig praktisk situasjon idet fisker vet at slik fisk blir inndratt når den oppgis på seddel. At de to bestemmelsene foreslås slått sammen til en er positivt siden det i realiteten ikke er behov for to separate regler.

§ 11 ble som nevnt endret i 2001 og følgende tekst ble føyd til: ”Det samme gjelder dersom fisk blir levert i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov”. Ordlyden er vid og omfatter alle regler om levering gitt i medhold av loven. Det dreier seg i første omgang om regler om veiing av fangst og utstedelse av sedler. I forarbeidene er det omtalt bare et typetilfelle av regelbrudd og det er føring av fangst på annen båt enn den som har fisket den. Fiskeridirektoratet har lagt til grunn at bestemmelsen kan anvendes i forbindelse med andre regelbrudd også, for eksempel unnlatelse av å føre korrekte opplysninger på seddelen slik at korrekt avregning på rett fangstområde og dermed kvote også omfattes. Hovedpoenget her er at det dreier seg om etterfølgende handling i forhold til selve høstingen. Utvalgets forslag ses dermed som en avgrensning av virkeområdet i forhold til i dag. Ut i fra utvalgets drøfting og bemerkninger kan en ikke se at dette har vært meningen.

Eiendomsretten til ulovlig fangst kan bli krenket og da først og fremst i form av underslag. Dette gjelder enten dagens ordning videreføres eller det opprettes et fond. Det er først når problemstillinger knyttet til dette oppstår at behovet for en klar grensedragning for når en fangst er lovlig eller ikke kommer på spissen. I det videre tas utgangspunkt i konkrete saker avdekket gjennom vanlig kontrollvirksomhet.

I tilfeller der en fisker har overfisket sin kvote i den forstand at all fisk ført på sedler så langt i året fyller opp kvoten og enten på siste tur eller senere fisker mer og unnlater å føre fisken på sedler kan han dømmes for underslag. Eiendomsretten er krenket og fangsten er ulovlig. Dersom den overskytende fisken ble ført på seddel ville eiendomsretten ikke være krenket. Saker er basert på at summen av fisk ført på sedler gjennom året til sammen fyller kvoten før

fisk unndras fra registrering på seddel. Disse sakene er altså basert på regelen i saltvannsfiskeovens § 7.

Det Fiskeridirektoratet regulært ser er fisk som ikke føres på sedler i løpet av året, altså før kvoten er oppfisket. For enkelthets skyld kan dette illustreres ved følgende eksempel: I løpet av året landes det fisk der bare en del føres på seddel og en del holdes unna. Det som føres på seddel blir belastet kvote og det overskytende ikke. Dersom fiskeren ikke overskrider sin tildelte kvote basert på det som er ført på seddel har det ikke skjedd noe underslag med utgangspunkt i regelen i § 7, denne er enkelt sagt tolket av påtalemyndigheten slik at den bare retter seg mot summen av det som faktisk er ført på sedler og ikke det som aldri kom på seddel.

Saltvannsfiskeoven § 11, tredje ledd omtalte eiendomsretten til ulovlig fanget fisk frem til endringen i 2001. Etter endringen har bestemmelsen en ordlyd som til en viss grad kan sies å dekke opp fisk som unnlates ført på seddel ved levering. Når uttrykket til en viss grad er brukt har det sin årsak i at begrepet levering frem til nå har avgrenset virkeområdet til det som skjer i forbindelse med omsetning. Det vises her til bruken av begrepet i tidligere reguleringsforskrifter som et eksempel. Lovendringene i 2001 utvidet virkeområdet til å omfatte også landing uten at dette ble tatt inn i § 11 også. Det foreligger altså et behov for klare regler i den nye loven.

Den fisken som ikke føres på en seddel på det tidspunktet plikten til å føre seddel forfaller må betraktes som ulovlig senest fra samme øyeblikk og være gjenstand for tilbakeføring dersom forholdet senere avdekkes uansett om kvoten er tatt eller ikke. Når det gjelder fangst som tas uten nødvendige tillatelser, på ulovlig sted, tid, med ulovlig redskap, under minstemål eller som ulovlig innblanding må reglene innebære at den er ulovlig i det øyeblikket den er skilt fra bestanden. Ved å føre slik fangst på seddel til fordel for den som har eiendomsretten kan overføringen skje på en effektiv måte uten annen saksbehandling. Slike ordninger er etablert i enkelte salgslag i dag.

I forhold til det som er sagt i avsnittet over kan det hevdes at mange av de situasjonene som i dag ikke er dekket av reglene om administrativ inndragning og dermed en regulering av eiendomsretten, vil være dekket av den strafferettslige hjemmel til inndragning. Dette er riktig, men resultatet er et system med ulike beviskrav og saksbehandling. Slike regler danner et usammenhengende system. Reglene i dag praktiseres slik at det til en viss grad fattes vedtak om administrativ inndragning i saker som anmeldes til politiet. Det gjøres så et fradrag krone for krone i det strafferettslige inndragningskravet med utgangspunkt i det som er inndratt administrativt. Med utgangspunkt i at reglene etablerer en eiendomsrett for salgslagene i dag må det gjøres slik ellers vil verdien bli inndratt til fordel for staten.

Utgangspunktet må jo være at all fangst som ikke oppgis til myndighetene er fangst som høster ikke skal ha krav på å beholde. Som nevnt ovenfor kan dette være klart allerede i det øyeblikket den er skilt fra bestanden. Det kan skje

etablere et offentligrettslig krav mot den som besitter verdier tilhørende fondet.” Dette peker klart på at kravet skal rettes mot besitteren. Med utgangspunkt i dagens regler kan krav bare rettes mot fiskeren. Regelmessig avdekkes saker der fiskeren ikke besitter fangstene eller dens verdi. Situasjonen kan også være slik at fiskeren bare besitter en del av verdien.

Dette kan oppstå med utgangspunkt i at en kjøper stjeler av fangsten under lossingen eller bedrar fiskeren ved å manipulere med veieutstyret. Fiskeren vil være uten direkte kunnskap i disse situasjonene og kjøperen sitter med verdien. Fisker og kjøper kan i samarbeid holde fisk unna registrering og samtidig benyttes alternative metoder for å betale fisker den fulle verdi av fisken eller deler av verdien. Fisker og kjøper kan i dette tilfelle sitte på deler av verdien hver for seg. I de pelagiske fiskeriene er det tidvis anvendt en annen metode for å unngå administrativ inndragning. I en del situasjoner kan det forekomme ulovlig bifangst av for eksempel makrell i sildefangster. Ofte er det slik at fisket er skjedd på en måte som gjør at selve fiskeoperasjonen i seg selv ikke er ulovlig og dermed straffbar. I disse situasjonene er det avdekket at til dels store mengde ulovlig bifangst blir ført på seddelen uten verdi. Det vil si at kjøperen bare tar i mot fisken, men ikke betaler for den. Dette skjer mest i de tilfellene der den ulovlige bifangsten ikke blir avregnet mot noen fartøykvote, men en avsetning for aktuell fartøygruppe. Dette kan være situasjonen med bifangst av makrell i sildefisket eller fisket etter hestmakrell etter at fartøyet er ferdig med sin makrellkvote.

Når innblanding er høy og prisene i markedet er gode vil kjøperen sortere ut bifangsten og selge den som konsumvare. Kjøperen sitter dermed igjen med verdien av den ulovlige fangsten og fiskeren har ingenting, om han da ikke har fått en høyere pris pr. kilo hovedfangst. I 2004 kunne en ikke sanksjonere i disse tilfellene. Med virkning fra 2005 har salgslaget innført en regel om minstepris også for slik fangst. Prisen er i utgangspunktet satt med utgangspunkt i anvendelse som industriråstoff. Dette vil ikke i alle tilfelle være dekkende for den reelle verdien.

Eksempelene ovenfor er trukket frem for å illustrere viktigheten av at krav i fremtiden kan rettes mot kjøperen, enten samtidig som det rettes krav mot fiskeren eller alene. Dette bør gjenspeiles med større tydelighet i merknadene til bestemmelsen enn det utvalget har gjort i utredningen.

Andre ledd inneholder nå et beviskrav direkte formulert i regelen. Fiskeridirektoratet har frem til nå praktisert et beviskrav med utgangspunkt i Rt. 1999 side 14. Utvalget har behandlet spørsmålet om beviskrav utfyllende og Fiskeridirektoratet er tilfreds med at kravet blir klart uttrykt i reglene.

I utkastet har en benyttet ordene ”fangst...høstet i strid med bestemmelser”. Gjerningsordet er ordet ”høstet”. Høstingsbegrepet er ikke definert i lovutkastet. Havressurslovens saklige virkeområde er ”all utnyttelse”, jfr. utkastets §1-2. Videre gjelder loven omlasting, levering, landing, mottak, transport og oppbevaring mv. Når en sammenholder havressurslovens utkast til virkeområde

med høstingsbegrepet i utkastets § 2-7 vil en kunne komme til den konklusjon at det foreslåtte tilbakeføringsinstituttet ikke bare dekker ulovligheter mht utøvelsen av fangstoperasjonene eller fangstsammensetning, men også brudd på leveringsbestemmelser og utøvelsesbestemmelser som etter gjeldende rett medfører inndragning.

Etter Fiskeridirektoratets vurdering av utkastets ordlyd, havressurslovens foreslåtte virkeområde og utvalgets bemerkningene til lovutkastets første ledd vil de forhold som etter gjeldende rett er gjenstand for inndragning være dekket av den foreslåtte tilbakeføringsbestemmelsen.

Når det er sagt, vil Fiskeridirektoratet likevel peke på at med den kortfattede ordlyd og det vide virkeområdet som utvalget tilrår, vil det over tid oppstå behov for hjemmel til å utdype, presisere eller fastslå hva som er gjenstand for tilbakeføring, hvilken høsting som er rettstridig.

I henhold til saltvannsfiskelovens § 11 siste ledd har departementet kompetanse til å redusere fangstverdi som ellers vil tilfalle salgsorganisasjonene. Utkastet til § 2-7 første ledd gir få holdepunkter for at organ som treffer vedtak kan frafalle eller redusere de verdier som vil bli Havressursfondets eie. Fiskeridirektoratet vil mene at det kan være samme behov i fremtiden for å kunne redusere fangstverdien som det behovet en hadde da bestemmelsen ble gitt i saltvannsfiskeloven.

Av ovennevnte grunner er det Fiskeridirektoratets oppfatning at departementet bør ha hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser om hva som er gjenstand for tilbakeføring. En slik hjemmel bør inntas i tredje ledd

I tredje ledd foreslås videre dagens beviskrav knyttet til å innvilge vederlag for ilandføring opprettholdt ved formuleringen "åpenbart at slik høsting ikke var tilsiktet". Etter sin ordlyd er dette et strengt beviskrav. Dette er heller ikke en vanlig måte å uttrykke beviskrav på. Formålet med bestemmelsene om vederlag er å hindre utkast av fisk. Et strengt beviskrav bidrar ikke til at formålet oppnås. I praksis har kravet av Fiskeridirektoratet være praktisert som sannsynlig, det vil si et lavere krav enn ordlyden tilsier. Beviskravet bør endres til sannsynlig og i dette må ligge det samme som på andre områder, nemlig sannsynlighetsovervekt. Et slikt beviskrav vil ikke skape komplikasjoner i forhold til vedtak om tilbakeføring som skal fattes i forbindelse med at saker anmeldes til politiet. Det vil da i alle tilfeller være slik at det konstateres subjektiv skyld hos overtrederen, noe som medfører at selve handlingen er tilsiktet, noe som utelukker spørsmål knyttet til vederlag.

Fiskeridirektoratet er av den oppfatning at utvalget i andre ledd foreslår en god regel om saksbehandlingen. Med utgangspunkt i at det alltid foreligger en adgang til delegering vil regelen være utviklingsdyktig i forhold til endringer av teknisk art, oppgaver eller organisasjonsmessig art, enten det er tale om i forvaltningen eller omsetningssystemet.

Fiskeridirektoratet vil på bakgrunn av ovennevnte foreslå at utkastets § 2-7 tredje ledd endres til å lyde:

”Departementet kan ved forskrift gi regler om hva som er gjenstand for tilbakeføring, fastsettelse av verdien og vederlag for omkostninger ved ilandføring når det er sannsynlig at slik høsting ikke var tilsiktet.”

I siste ledd er det foreslått nærmere regler om innfordring. Fiskeridirektoratet er tilfreds med at endelig vedtak er tvangsgrunnlag for utlegg og kan innkreves ved motregning. På dette området har det vært problemer lenge. Noen av problemene har også hatt sammenheng med at lagene har praktisert til dels svært fordelaktige ordninger i forhold til fiskere når det gjelder selve innfordringen dersom vedtak påklages. Med utgangspunkt i at det opprettes et fond vil dette ikke lengre være noe problem. Dersom dagens ordning videreføres må reglene enten direkte eller i forarbeidene klart uttrykke at krav skal innfordres med en gang.

I forhold til å skape grunnlag for en effektiv innkreving har en fra direktoratets side over flere år arbeidet med å få salgslagene til å holde tilbake verdien av ulovlig fangst. Dette er til en viss grad innarbeidet i lagenes interne regler og rutinemessig holdes nå verdien av ulovlig fangst tilbake i påvente av vedtak i første instans om inndragning. Slik tilbakeholdelse betinger at det sendes en orientering til salgslaget skriftlig om at sak er under behandling. Det foreløpige omfanget av den ulovlige verdien må angis. Praksis er etter hvert blitt god i den forstand at vedtak effektueres med utgangspunkt i førsteinstansens vedtak. Fiskeridirektoratet er av den oppfatning at adgang til å holde tilbake oppgjøret for fangsten er vesentlig for å sikre den endelige innfordringen og foreslår at dette hjemles i bestemmelsen. Det må i denne sammenhengen også vektlegges at en utbetaling etablerer plikt for reder til å foreta oppgjør med sitt mannskap, noe som kan medføre ekstra belastning når det endelige vedtaket kommer. Det legges også til grunn at en tilbakeholdelse ikke vil medføre noe direkte tap for fiskeren. Pengene kan enkelt settes til side på en slik måte at de er i behold og utbetales med vanlig rente til fordel for fisker beregnet ut i fra det forfallet som gjaldt for den aktuelle fangsten.

Utvalget foreslår også at det først er det endelige vedtaket som er tvangsgrunnlag for utlegg eller motregning. Dette kan forstås slik at det ikke er adgang til innfordring på bakgrunn av vedtak i førsteinstansen. Dermed reises også spørsmål om det kan beregnes renter av slike krav og i tilfelle fra hvilken dato. Fiskeridirektoratet bemerker at en slik tilnærming vil medføre en sterk økning i antall klagesaker. Ikke fordi klagen vil bli tatt til følge, men fordi det kan bli en lett måte å skaffe seg billig kreditt på. Inndragingskrav gjelder tidvis omfattende beløp og en utsettelse på noen måneder uten at det løper renter vil i seg selv motivere for klager. Fiskeridirektoratet ser klart poenget med at det først er et endelig vedtak som skal danne grunnlaget for tvangsinnkreving, men bemerker at dette avviker fra tilnærmingen på andre områder i forvaltningen. Prinsippet er at vedtaket i første instans skal effektueres dersom det ikke er gitt oppsettende virkning. Dette vil dermed også påvirke hvilke utgangspunkt som

på det siste og omfatter områder hvor norske fartøyer fisker i stor utstrekning. Folkerettslig har dokumentene forskjellig status. Noen er bindende, mens andre ikke er det. Felles for dem alle er at de inneholder beskrivelser av tiltak for å bekjempe IUU fiske. Mange av tiltakene er gjennomført i norsk rett allerede, men ikke alle. Norge legger vekt på å være en seriøs aktør innenfor dette området og til en viss grad også være pådriver i visse sammenhenger. Et eksempel på det siste er fremleggelsen av norsk forslag til et regime for havnestatskontroll i NEAFC.

Den nye loven må inneholde tilstrekkelige og klare hjemler til å gjennomføre de forpliktelsene Norge allerede har påtatt seg i internasjonal sammenheng. Som utvalget peker på finnes ikke en slik klar hjemmel i dag. Det må forventes at folkeretten på dette området vil utvikle seg i tiden som kommer. Internrettslige hjemler må ta høyde for dette. En unngår dermed å måtte endre loven med en gang det oppstår en utvidet folkerettslig forpliktelse for Norge.

Fiskeridirektoratet vil fremheve at en samtidig også viser handlekraft i den forstand at hjemler etableres allerede nå. I denne sammenheng vises det til at forslaget § 1-7 omtaler forholdet til folkeretten. "Loven gjelder med de begrensninger som følger av internasjonal avtale og folkeretten for øvrig". Bestemmelsen vil avgrense mot å ta i bruk konkrete tiltak som vil stride mot folkeretten selv om det etableres en hjemmel nå.

Bestemmelsen gir departementet hjemmel til å regulere virksomhet "som bidrar til å opprettholde virksomhet som undergraver nasjonale og internasjonale forvaltningstiltak". Etter Fiskeridirektoratets oppfatning er det ikke bare tiltak som bidrar til å opprettholde slik virksomhet som bør kunne reguleres, men også aktiviteter som kan undergrave forvaltningstiltak. Det er her tale om å definere bestemmelsens virkeområde og det er utvilsomt at bestemmelsen vil bli langt mer effektiv dersom det ikke blir et vilkår at virksomhet undergraver forvaltningstiltak. Departementet må settes i posisjon til å forby eller regulere virksomhet også i forkant av at den settes i gang på grunnlag av en forventning om at den kan undergrave forvaltningstiltak

Forslaget bruker ordene "andre aktiviteter som bidrar til å opprettholde virksomhet som undergraver nasjonale og internasjonale forvaltningstiltak". Forholdet til det å eie direkte eller indirekte interesser i slik virksomhet er ikke nevnt i utvalgets drøftelser. Fiskeridirektoratet vil fremheve at eierinteresser i seg selv bidrar til å opprettholde en hver form for virksomhet og bør kunne forbys med utgangspunkt i den foreslåtte ordlyden. Det å inneha eierinteresser bør altså anses som en aktivitet.

Fiskeridirektoratet har ovenfor pekt på hvem forbud eller nærmere regler bør kunne rettes mot, både nasjonale og utenlandske rettssubjekter må omfattes uansett om virksomheten drives på sjø eller land. Utvalgets drøftelser er imidlertid knappe når det gjelder å peke på hvilke tiltak som mer konkret kan tenkes gjennomført. Det er noen sentrale tiltak som går igjen i internasjonal sammenheng.

Det første er rapporteringsforpliktelser for eksempel i forkant av havneanløp. Dette synes godt ivaretatt i kapittel VIII allerede, men en kan ikke se at fraktesfartøyer kan underlegges plikter til å benytte satellittsporingsutstyr direkte. Et eventuelt påbud må altså hjemles i § 2-9 eller i forbindelse med at det gis nærmere regler om omlasting. Det andre er at fartøyer på visse vilkår skal nektes å anløpe norske havner. Slik anløpsnekt skal blant annet omfatte fartøy som er ført på så kalte IUU lister av organisasjoner som for eksempel NEAFC. Utvalgte fartøy skal inspiseres før landing, kompetansen til dette er godt ivaretatt i forslaget til kapittel XII. Fartøyer skal også nektes adgang til å lande fangsten i visse tilfeller. Tilnærmingen er altså at anløpsnekt, inspeksjoner, landingsnekt og forbud mot levering av støttetjenester til sammen vil gjøre det vanskeligere å drive IUU fiske. I tillegg vil det sette fokus på flaggstatens ansvar for å følge opp sine fartøy på en tilstrekkelig god måte gjennom at de kan få tilgang til opplysninger og inspeksjonsresultater. Et fjerde tiltak som også nevnes er bruk av så kalte "designated ports" eller utpekte havner. Dette er et tiltak som skal sikre at landinger som skal kontrolleres bare er tillatt i havner der det er mulig å gjennomføre kontroll ikke bare i form av at det finnes inspeksjonsressurser, men også inspektører som er kvalifisert. Slike inspeksjoner vil ofte ha som formål å drive kontroll av andre lands regler og det kreves kunnskap om disse samt tilstrekkelige språkkunnskaper.

Det å nekte anløp av fartøy enten det er et fiskefartøy eller et fraktesfartøy må anses for å være et viktig tiltak. Det å nekte anløp reiser spørsmål om hvor langt et slikt forbud skal strekke seg. Fiskeridirektoratet er av den oppfatning at fartøyer må kunne nektes enhver form for anløp i norske havner uansett om hensikten er lasting, lossing, proviantering, vedlikehold osv. I dag kan et fartøy lovlig ta om bord fisk i Norge på vei til Barentshavet for deretter å omlaste ulovlig. I visse tilfeller kan fartøyet også anløpe norsk havn på vei fra Barentshavet. Det å kunne nekte anløp i slike tilfeller vil være virkningsfullt.

Innledningsvis er det pekt på at et tiltak er å peke ut havner der anløp og eventuell landing av fangst tillates. Det å peke ut slike havner bør anses å innebære at det gis nærmere regler om anløp og landing av fangst. Dette følger av at det er tale om et mindre inngripende tiltak enn å forby anløp og landing i sin helhet.

Det å nekte landing av fangsten må også betraktes som et viktig tiltak. Regler om å nekte landing av fangst må bygges opp slik at det er fartøyet som får bevisbyrden i den forstand at det må legge fram tilstrekkelige opplysninger. Tilsvarende må gjelde også i forhold til nærmere regler om anløp. Bevisbyrden må være forholdsvis streng for at reglene skal ha effekt.

Det å frakte fangst, enten det er om bord i det fartøyet som har fisket den eller et annet fartøy etter en omlasting er i utgangspunktet en lovlig aktivitet. Det er en forutsetning for at det i det hele tatt skal være mulig å drive fiske. I dag skiller mange regler mellom de plikter fiskefartøyet er underlagt og de som gjelder for fartøy som bare skal frakte fisk. Fraktesfartøyene er ikke underlagt like strenge regler på alle områder. Dette representerer et problem så lenge fartøyene

frakter fisk som ikke har vært ført i land av fiskefartøyet selv. Det siste og beste kontrollpunktet er når fisken landes ved et anlegg på land. Fangst må i denne sammenhengen betraktes fra samme utgangspunktet uavhengig av hva slags fartøy som bringer den i land første gangen. Dette bør få følger for hvordan reglene utformes fremover.

Et tiltak som vil være effektivt er å kunne nekte frakt av fisk i eller gjennom farvann under norsk jurisdiksjon i visse sammenhenger. I dag betraktes slik frakt som lovlig utenfor territorialgrensen uansett hvor fisken kommer fra. Det vil altså si at ulovlig fanget fisk lovlig kan fraktes gjennom deler av våre farvann i dag. Dersom denne fisken ikke er fanget og lastet om i våre farvann kan slik frakt kalles transitt. Dette er nærmest en uholdbar situasjon dersom fisken kommer fra bestander som forvaltes av Norge enten alene eller i samarbeid med andre land. Det bør legges til rette for å kunne forby eller gi nærmere regler om slik frakt. Nye regler vil utløse spørsmål knyttet til de nærmere grenser for når fraktefartøyer skal anses å frakte fisk og når de ikke gjør det. I dag er det slik at de innenfor samme tur både omlaster og tar om bord last fra anlegg på land for eksempel fisk. Slike spørsmål må løses i forbindelse med utarbeidelsen av nærmere regler. Det nevnes at Fiskeridirektoratet allerede er oversendt et forslag til Fiskeri- og kystdepartementet om innføring av rapporteringsplikter ved frakt av fisk gjennom farvann under norsk jurisdiksjon.

I forskjellige sammenhenger har Norge avtalt det som kalles gjensidig inspeksjonsrett. I NEAFC sammenheng innebærer dette at norske fartøyer ved fiske i området som reguleres av NEAFC kan bli inspisert av inspektører fra andre land. Når fartøyer fra norsk kystvakt er tilstede i området kan de inspisere fiskefartøyer fra andre land. Et norsk kystvaktfartøy inspiserer også norske fiskefartøyer i området. Ved slike inspeksjoner har skipperen på det norske fiskefartøyet en bistands- og lydighetsplikt ovenfor den norske kystvakten. Reglene finnes om dette i kystvaktloven. Disse reglene tilsvarer i grove trekk § 45 i saltvannsfiskeloven og § 12-2 i utvalgets forslag. Reglene innebærer at den ansvarlige om bord i fiskefartøyet har en bistands- og lydighetsplikt overfor inspektører fra Fiskeridirektoratet og Kystvakten uansett hvor fartøyet befinner seg.

I avtalen som omhandler kontroll ved fiske i de farvann som reguleres av NEAFC er det klart uttrykt at det å hindre gjennomføring av inspeksjon skal betraktes som et grovt regelbrudd. Hensikten er at slike brudd skal følges opp av fartøyets flaggstat. Dette betinger for Norges del at det gis interne regler som inneholder beskrivelser av den bistands- og lydighetsplikt som påhviler skipperen og tilhørende straffehjemler. I dag finnes ikke slike regler og det finnes så vidt en kan se heller ikke hjemmel til å gi slike regler.

Fiskeridirektoratet foreslår at det innføres en hjemmel til å gi nærmere regler om de plikter som den ansvarlige om bord i et fiskefartøy skal ha overfor inspektører fra andre nasjoner der det er avtalt gjensidig inspeksjonsrett. Eventuelle regler bør ikke gå lengre enn det som følger av havressursloven og kystvaktloven når det gjelder inspektører fra Fiskeridirektoratet og Kystvakten.

Det vises i denne sammenhengen også til kystvaktlovens § 30 som gir hjemmel til å gi nærmere regler om kontroll og håndhevelse av bestemmelser i havrettskonvensjonen. Denne bestemmelsen er generelt utformet når den bruker ordene "nærmere regler om kontroll og håndhevelse". Forslaget til ny lov inneholder nødvendige hjemler på andre områder av betydning for kontroll, for eksempel satellittsporing, rapportering og lignende. I sitt forslag til endring fokuserer Fiskeridirektoratet på det som mangler og foreslår derfor en tekst som er avgrenset til gjennomføring av inspeksjoner.

I dag føres såkalte IUU lister i flere organisasjoner rundt om i verden, for eksempel NEAFC. Disse listene inneholder navn og andre opplysninger om fartøy som er avslørt i IUU fiske eller mistenkes for å være involvert i slikt fiske. I hver organisasjon er det nedfelt regler om hvilke konsekvenser det skal ha å stå på en slik liste. For NEAFC sin del skal slike fartøy på visse vilkår nektes anløp, de skal underlegges kontroll og de skal nektes å lande fisk i visse sammenhenger. Det er redegjort nærmere for disse tiltakene ovenfor. I tillegg har en i Norge innført en praksis knyttet til å lisensiere fartøy for fiske i NØS som innebærer at fartøyer på slike lister eller på en egen intern liste som føres i Fiskeridirektoratet skal nektes lisens. Dersom en norsk person eller selskap søker ervervstillatelse for et slikt fartøy skal søknaden ikke innvilges. Begge disse tilnærmingene praktiseres så vidt at det i utgangspunktet ikke skal tillegges vekt at fartøyet ikke lengre eies av samme selskap som når regelbruddene skjedd. På denne måten gjøres selve skroget uinteressant som investeringsobjekt for norske aktører eller utenlandske som har til hensikt å benytte fartøyet til fiske i NØS. Det å føre fartøy på slike IUU lister og deretter nekte dem brukt i NØS eller registrert i Norge anses som et effektivt tiltak for å hindre IUU fiske. I dag eksisterer ikke nasjonale regler som blant annet regulerer hvilke regelbrudd og grad av mistanke som skal til for å bli oppført på den nasjonale listen. Konsekvensene av å stå på en slik liste er heller ikke regulert direkte i forskrift annet enn i reglene som omhandler lisensutstedelse.

I § 8-5 har utvalget foreslått en hjemmel til å forby eller gi nærmere regler om omlasting. Slike regler er også et tiltak for å bekjempe IUU fiske. Med utgangspunkt i den brede tilnærmingen som Fiskeridirektoratet foreslår på dette området kan det tenkes at hjemmelen i § 8-5 kunne vært overført til § 2-9. Fiskeridirektoratet nøyer seg med å peke på muligheten uten å foreslå konkrete endringer.

Fiskeridirektoratet har ovenfor redegjort for de mest aktuelle tiltak som benyttes i de internasjonale instrumenter som finnes i dag. Utvalget har i drøftelsene og merknadene til § 2-9 ikke gått særlig langt i å spesifisere hvilke tiltak som kan iverksettes under den foreslåtte hjemmelen. Som nevnt ovenfor er det også lagt til grunn en smal tilnærming til hva IUU fiske kan bestå i. Fiskeridirektoratet har i tillegg pekt på at en må benytte en tilnærming hvor en går langt i å gi hjemler i loven slik at den er robust og effektiv i forhold til utvikling av folkeretten. Fiskeridirektoratet foreslår at den foreslåtte hjemmelen endres slik at den også inneholder en liste over tiltak som kan iverksettes. Dette vil gjøre bestemmelsen mer tydelig. En opplisting må ikke anses som uttømmende.

Fiskeridirektoratet foreslår at bestemmelsen endres til å lyde:

§ 2-9 Regulering av virksomhet som kan undergrave forvaltningstiltak

Departementet kan forby og gi nærmere bestemmelser om levering av støttetjenester og andre aktiviteter som kan bidra til å undergrave nasjonale og internasjonale forvaltningstiltak. Aktiviteter som kan forbys eller reguleres gjennom nærmere bestemmelser omfatter blant annet anløp, landing av fangst, eller frakt av fisk gjennom farvann under norsk jurisdiksjon.

Departementet kan gi regler om føring av en nasjonal liste over fartøy som har vært involvert i ulovlig fiske.

Departementet kan ved forskrift gi regler om hvilke plikter den ansvarlige om bord på norsk fartøy skal ha overfor inspektører fra andre land når det er avtalt gjensidig inspeksjonsrett.

Til Kap. III – Forvaltningsmål og reguleringsråd

Til spørsmålet om å innføre det såkalte bevaringsprinsippet i havressursloven:

Saltvannsfiskeloven bygger som kjent på prinsippet om at fiske og fangst er tillatt så lenge det ikke er fastsatt begrensninger ved forskrift i medhold av loven. Biomangfoldlovutvalget har i sitt forslag til naturmangfoldlov innført det såkalte bevaringsprinsippet for alle viltlevende virveldyr, herunder fisk. Bevaringsprinsippet innebærer at uttak av viltlevende virveldyr ikke skal skje uten at det er åpnet for det i lov eller vedtak med hjemmel i lov. For fiskerisektoren betyr dette et forbud mot kommersiell høsting med mindre det for den enkelte fiskeri-, fangst- eller høstingsvirksomhet åpnes for høsting. Biomangfoldlovutvalget har videre foreslått kriterier for når høsting skal kunne tillates. Vedtak om å tillate høsting skal bare kunne tillates når det foreligger tilstrekkelig dokumentasjon for at arten produserer et høstingsverdig overskudd i Norge og arten har betydning som næringsmiddel eller produksjonsfaktor eller annen ressursbetydning.

Det er som kjent dissens i Havressurslovutvalget når det gjelder spørsmålet om å innføre bevaringsprinsippet i den nye loven. Flertallet i utvalget går mot dette. Mindretallet har foreslått en bestemmelse, § 3-1, med ny overskrift til kap. III når det gjelder spørsmålet om åpning av ervervsmessig høsting. Mindretallet har videre foreslått endring av ordlyden i § 4-1.

Fiskeridirektoratet har avgitt høringsuttale til Biomangfoldlovutvalgets innstilling, NOU 2004:28 Lov om bevaring av naturlandskap og biologisk mangfold (Naturmangfoldloven). I uttalelsen av 8. juli 2005 til Fiskeri- og kystdepartementet har direktoratet kommentert spørsmålet om å innføre bevaringsprinsippet i forbindelse med uttalelsen til §§ 15 og 16 i utkastet til naturmangfoldlov. Fiskeridirektoratet har i uttalelsen etter en samlet vurdering

konkludert med å tilrå at det i utgangspunktet legges til grunn et speilvendingsprinsipp (Bevaringsprinsipp) i naturmangfoldloven. En vil nedenfor rekapitulere og presisere de viktigste momentene i direktoratets vurdering:

Det er Fiskeridirektoratets oppfatning at innføring av bevaringsprinsippet i den nye havressursloven vil framstå som et mer framtidsrettet forvaltningssystem enn dagens, og som i utgangspunktet vil gi bedre kontroll over ressursuttaket. Et slikt forvaltningssystem vil bedre legge til rette for utviklingen av en økosystembasert ressursforvaltning. Bevaringsprinsippet vil ikke minst framstå som prinsipielt viktig i forhold til utvidelsen av lovens saklige virkeområde til å omfatte all utnyttelse av alle villlevende marine ressurser og tilhørende genetisk materiale. Innføring av dette prinsippet vil synliggjøre det statlige ansvar for forvaltning av og kontroll med ressursene.

Direktoratet viser til at bevaringsprinsippet allerede gjelder for bunnfaste arter i medhold av lov 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskaplig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster (Kontinentalsokkelloven), og at Havressurslovutvalget har foreslått at forvaltningen av bunnfaste arter flyttes fra kontinentalsokkelloven til havressursloven for å legge til rette for en helhetlig økosystembasert forvaltning av samtlige villlevende marine ressurser.

Fiskeridirektoratet viser videre i denne sammenheng til at uttak og undersøkelse i sjø som ledd i marin bioprospektering etter lovutkastets kap.V vil kreve tillatelse. Formålet med å kreve tillatelse for marin bioprospektering er i følge utvalget å sikre kontroll med kommersielle ressursuttak og leteaktiviteter i sjø.

Fiskeridirektoratet er samtidig opptatt av at innføring av bevaringsprinsippet ikke skal svekke havressursloven som en viktig lov for fiskerinæringen. I Havressurslovutvalgets mandat er det påpekt at foruten å være en forvaltningslov skal havressursloven være en næringslov. Det heter videre i mandatet at reglene derfor må innrettes mot en langsiktig optimal samfunnsøkonomisk og miljømessig forsvarlig utnyttelse av våre villlevende marine ressurser. Når det gjelder de avveininger som vil måtte foretas i forbindelse med åpning av høstingsvirksomheter, uttalte Fiskeridirektoratet på side 15 i høringsbrevet av 8. juli d.å. til Biomangfoldlovutvalgets innstilling: "Saltvannsfiskelovens formål er å styre en bærekraftig og rasjonell høsting av havets ressurser. Utviklingen her har de siste 20 åra gått i retning av å søke å optimalisere det langsiktige økonomiske utbyttet av våre økonomisk viktigste bestander. Dette innebærer at man i stor utstrekning har etablert høye, robuste bestandsnivå for disse bestandene. Ambisjonsnivået for forvaltningen av disse ressursene er således vesentlig høyere enn, og må ikke forveksles med, det som måtte følge av en målsetting om vern av biologisk mangfold alene. Blant annet er kravene til forskning, løpende overvåkning og vitenskaplig dokumentasjon omfattende og kostbare. Disse kostnadene rettfærdiggjøres av fiskerienes samfunnsøkonomiske avkastning. I forbindelse med en eventuell speilvending er det derfor av avgjørende betydning at en har et faglig og

budsjettmessig realistisk ambisjonsnivå med hensyn til hvilke dokumentasjonskrav en skal stille i forbindelse med åpning av fangst. Det kan for eksempel ikke være slik at mangel på omfattende dokumentasjon skal kunne brukes til å forhindre oppstart av høsting av hittil uutnyttede ressurser. En eventuell speilvending må således ikke bli et hinder for en rasjonelle og bærekraftig utnytting av havets ressurser. I praksis vil det derfor i betydelig grad måtte tilligge fiskeriforvaltningens skjønn å vurdere høsting i forhold til vern av biologisk mangfold.”

Til mindretallets forslag til § 3-1:

Som en konsekvens av at Fiskeridirektoratet går inn for at det såkalte bevaringsprinsippet (Speilvendingsprinsippet) bør innføres i loven, finner en det nødvendig å kommentere denne bestemmelsen. Et problem i denne forbindelse er at det ikke er skrevet merknader til denne bestemmelsen slik utvalget har gjort ved flertallsforslagene til lovtekst.

I § 3-1 andre ledd foreslås det at ”Bifangst er tillatt sålangt det ikke er i strid med andre bestemmelser gitt i eller i medhold av loven.” I forslaget til naturmangfoldlov er tilsvarende bifangstbestemmelse formulert som følger: ”Bifangst ved fiske er tillatt sålangt det følger av saltvannsfiskeoven...”

Fiskeridirektoratet går ut fra at formålet med å innta en egen bifangstbestemmelse i § 3-1 er at bestemmelsen skal framstå som et unntak fra bevaringsprinsippet, slik at bifangst skal kunne tas uten at departementet har åpnet for det ved forskrift etter første ledd.

Direktoratet viser til at saltvannsfiskeovens system er at med mindre bifangst er positivt tillatt er det forbudt å ta bifangst. I dagens system kan en følgelig si at bevaringsprinsippet (Speilvendingsprinsippet) allerede er innført når det gjelder adgangen til å ta bifangst. Dette systemet antas å bli videreført i havressursloven. Fiskeridirektoratet kan etter dette vanskelig se at bifangstbestemmelsen i § 3 -1 har noen selvstendig rettslig betydning. En foreslår følgelig å stryke andre ledd i § 3-1.

En utfordring for fiskeriforvaltningen i forbindelse med forskriftsfastsettelse i medhold av første ledd vil være å klargjøre hvilke ressurser åpningsforskriften skal omfatte. Høstingsmulighetene må i utgangspunktet positivt defineres. I og med at lovens saklige virkeområde omfatter all utnyttelse av alle viltlevende marine ressurser, vil det ikke alltid la seg gjøre å liste opp alle de ressurser som vil kunne komme med i fangsten i forbindelse med høstingsvirksomhet. Dette vil f.eks. være tilfelle der høstingsvirksomheten inkluderer ressurser som ikke er navngitt. I slike tilfeller må en i åpningsforskriften bruke mer generelle formuleringer når det gjelder å regulere høstingsvirksomheten med sikte på at de arter og organismer som normalt kommer med i fangsten ikke blir ulovlige å høste.

saksbehandlingen i rådet for å sikre at høringen til enhver tid kan skje i samsvar med gjeldende regelverk. På side 142 annen spalte i innstillingen uttaler utvalget følgende: "Interessenter vil i praksis få liten tid til å vurdere saksforholdet og påtenkte reguleringer, og bør om ønskelig få anledning til å delta i rådets muntlige behandling som observatører for å kunne gi uttalelse til departementet før beslutning tas." Direktoratet vil her stille spørsmål om en så vidt vid observatørordning vil kunne medføre praktiske problem, og vil tilrå at høringsfunksjonen bør kunne utøves uten at alle interessenter gis observatørstatus i selve rådsmøtet. Dette er ett av flere sentrale spørsmål som departementet bør regulere når det fastsettes nærmere forskrifter om rådets virksomhet i medhold av annet ledd.

Som kjent har Fiskeridirektøren vært leder for Reguleringsrådet siden det ble opprettet. Fiskeridirektoratet har fungert som sekretariat for rådet. I forarbeidene Ot.prp. nr. 85 (1981-1982) til § 10 i saltvannsfiskeloven er det på side 22 uttalt at "Reguleringsrådets kompetanse skal ligge på det faglige plan. Det er derfor forutsetningen at direktoratet skal være sekretariat for rådet." Om ledervervet uttales det "Departementet kan avgjøre om formannen skal velges utenfor eller innenfor administrasjonen. Hittil har Fiskeridirektøren vært formann. Det vil fortsatt være en naturlig ordning, idet sekretariatet forutsettes å ligge i Fiskeridirektoratet". Fiskeridirektoratet vil foreslå at tilsvarende omtale av lederskap og sekretariat inntas i merknadene til § 3-2. Likeledes kunne det i merknadene presiseres at Reguleringsrådet er et rådgivende organ for Fiskeri- og kystdepartementet for å gjøre det helt klart at det ikke er et rådgivende organ for Fiskeridirektøren.

Til Kap. IV – Fangstmengde og kvoter

Til § 4-1 Total- og gruppekvote

§ 4-1 tredje ledd gir hjemmel til å gi bestemmelser om periodisering eller områdefordeling ved høsting av total- eller gruppekvoten.

Det heter på s. 224 i utvalgsinnstillingen at "Såkalte "områdefordelinger" erstatter saltvannsfiskelovens § 4 annet ledd, som gir hjemmel for å sette av en del av totalkvoten av et fiskeslag til fordeling til fartøy som forplikter seg til å levere fangsten for tilvirkning ved landanlegg i bestemte distrikt."

Begrepet "områdefordeling" i lovteksten virker lite opplysende i forhold til den betydning som skal ligge i det, og bør derfor omformuleres.

Til § 4-3 Tildeling av kvoter

I bemerkningen til de enkelte paragrafer heter det til § 4-3 første ledd på s. 225 i utvalgsinnstillingen at "Tradisjonelt er det fiskefartøy som er subjekt for kvotetildeling og prinsippet er det kun fartøy som det er gitt ervervstillatelse for og som har adgang til å delta i høstingsvirksomhet i henhold til reglene i deltakerloven, som det kan tildeles kvote for."

Dette kan synes noe upresist, når det i den foreslåtte lovteksten til § 4-3 første ledd heter at "kvoter etter § 4-2 fordeles til fartøy som det er gitt ervervstillatelse for og som har adgang til å delta i vedkommende høstingsvirksomhet etter reglene gitt i eller i medhold av lov av 26. mars nr. 15 1999 om retten til å delta i fiske og fangst" (deltakerloven).

Det følger av deltakerlovens § 4 at ervervstillatelse gis til fartøyets eier for ett bestemt fartøy og at tillatelsen ikke gir adgang til å bruke annet fartøy. Andre enn den fysiske eller juridiske person som innehar tillatelsen, kan ikke uten egen tillatelse drive fiske eller fangst med fartøyet.

Det følger videre av deltakerlovens § 15 at en spesiell tillatelse i medhold av deltakerlovens § 12 gis til fartøyets eier for ett bestemt fartøy og at tillatelsen ikke gir rett til å benytte annet fartøy. Andre enn den fysiske eller juridiske person som innehar tillatelsen, kan ikke uten egen tillatelse drive fiske eller fangst med fartøyet.

Etter Fiskeridirektoratets vurdering er derfor en kvotetildeling ikke alene til fartøyet som subjekt, men heller en tildeling til en fartøyeier for ett bestemt fartøy som vedkommende er tildelt ervervstillatelse for og adgang til å delta i vedkommende høstingsvirksomhet for (spesiell tillatelse (konsesjon) eller årlig deltakeradgang). Dersom fartøyet skiftes ut eller selges til ny eier for fortsatt drift, må det tildeles nye tillatelser med ny kvotetildeling.

I annet ledd foreslås det at kvoter også skal kunne fordeles til industribedrift som driver bearbeiding av villlevende marine ressurser. Som nevnt i merknadene bygger denne bestemmelsen på en prøveordning som Fiskeri- og kystdepartementet iverksatte fra 2004 hvor industribedrifter som eier egne trålfartøy i visse tilfeller kan få adgang til å fiske kvoten, som er tildelt trålfartøyet, med ett eller flere kystfartøy.

Forslaget går imidlertid lenger enn prøveordningen ved at det ikke oppstilles noe krav om at bedriften må eie fartøy som er tildelt kvote. Forslaget innebærer således en nyskapning ved at det ikke lenger er nødvendig med en kombinasjon av eier og fartøy for å utløse en kvotetildeling.

I utgangspunktet er det i kontrollsammenheng ikke større utfordringer knyttet til en slik kvoteordning sammenlignet med dagens system. Forutsetningen er imidlertid at en tillatt fangstmengde knyttes til et bestemt fartøy. Dersom en kvote som disponeres av en industribedrift søkes fisket med flere fartøy, må det være saksbehandling knyttet til hvert fartøy og den tilgjengelige mengde fisk registreres som en kvote for dette fartøyet. En kontroll må rettes mot det enkelte fartøy. Det vil si at vanlige sanksjoner og tilbakeføring kommer til anvendelse ved overfiske. Det vil medføre betydelige kontrollmessige problemer dersom en ikke vet hva det enkelte fartøy kan fiske. Dette gjelder særlig dersom fartøyene i tillegg til industrikvoten har egne kvoter å fiske på. Kontrollen mot fartøy kan

dermed rettes mot det samlede kvantumet som kan fiskes av dette fartøyet, uavhengig av hvem som disponerer den bakenforliggende kvoten.

Til Kap. VI – Høsting utenfor erverv

Til § 6-1 Høsting fra land eller med fartøy som ikke er merkeregistrert

Bestemmelsen tilsvarer saltvannsfiskeovens § 4a. Saltvannsfiskeovens § 4a kom inn ved en lovendring i 1997, etter at spørsmålet om regulering av fritidsfiske var vurdert av en arbeidsgruppe med representanter fra fiskerimyndighetene, Norges Fiskarlag, Norges Fritids- og småfiskerforbund, Norges Fritidsfiskarlag og Norges Jeger- og Fiskerforbund (Fritidsfiskeutvalget).

Havressurslovutvalget anser at det ikke er grunn til å gjøre noen endringer i de konkrete redskapsbegrensningene. Utvalget viser til at den redskapsmengden som fremgår av dagens bestemmelse, er resultatet av en prosess hvor de relevante hensyn har vært vurdert, og fremstår som en rimelig balanse mellom de ulike hensyn som gjør seg gjeldende.

Utvalget foreslår imidlertid en endring i forhold til hvem som skal være subjekt for en regel om redskapsbegrensning. Etter saltvannsfiskeovens § 4a gjelder redskapsbegrensningen for personer som ikke er registrert i fiskermanntallet. Utvalgets forslag er at subjektet for redskapsbegrensningen i stedet skal være fartøy som ikke er merkeregistrert.

Fritidsfiskeutvalget som avga sin innstilling i 1994 gikk ikke spesielt inn på denne problemstillingen. I henhold til Fritidsfiskeutvalgets mandatet var fritidsfiske definert som alle fiskere som ikke er registrert i fiskermanntallet. Fritidsfiskeutvalget uttalte likevel følgende:

”Fritidsfiskeutvalget har drøftet om et utkast til redskapsbegrensning i fritidsfiske skal rette seg både mot manntallsførte og ikke-manntallsførte fiskere. Det er utvalgets vurdering at manntallsførte fiskere som fisker i fritiden er å anse som ervervsmessig fiskere. Såfremt disse fisker i fritiden, er de fortsatt å anse som yrkesfiskere. Det er derfor enighet i utvalget om at den regel som utvalget vil foreslå retter seg mot alle fiskere som ikke er manntallsregistrerte”.

Havressurslovutvalget har i sin begrunnelse for endringsforslaget på side 145 i innstillingen vist til at det er skillet mellom registrert eller ikke-registrert fartøy, som er det reelle skillet mellom ervervsmessig eller ikke-ervervsmessig fiske i deltakerlovens system.

Havressursutvalgets forslag innebærer at alt fiske som foregår fra et registrert fiskefartøy vil falle utenfor redskapsbegrensningen, mens alt fiske som foregår fra et ikke-registrert fartøy faller innenfor. Forslaget innebærer dermed at også manntallsførte fiskere som fisker med ikke-merkeregistrert fartøy omfattes av redskapsbegrensningen.

av saltvannsfiskelovens § 4a som etter sin ordlyd bare gjelder for ikke-manntallsførte fiskere. Fiskeridirektoratet forutsetter at utvalgets forslag til lovendring i § 6-1 ikke medfører noen realitetsendring på dette område. Fiskeridirektoratet forutsetter derfor at yrkesfiskere som deltar i slike kvoteregulerte fiskerier ikke samtidig kan drive fiske for omsetning med ikke-merkeregistrert fartøy med hjemmel i § 6-1. Fiskeridirektoratet antar at eventuelle behov for en nærmere grenseoppgang av dette spørsmålet vil kunne klargjøres gjennom de enkelte reguleringsforskriftene eller gjennom egen forskrift fastsatt med hjemmel i § 6-1 tredje ledd som gir departementet hjemmel til å fastsette begrensninger i og forbud mot omsetning av fangst.

Utvalget har i § 6-1 femte ledd foreslått en bestemmelse om at lovens øvrige bestemmelser får anvendelse på høsting utenfor erverv så langt de passer. I innstillingen på side 228 uttaler utvalget at "dette vil kun gjelde for de bestemmelser som helt åpenbart bør få anvendelse for høsting utenfor erverv, hvor vurderingen må ta utgangspunkt i bestemmelsens formål og virkeområde"

Fiskeridirektoratet vil i denne sammenheng vise til Ot.prp.nr.69 (1995-96) side 9 der det heter om forholdet mellom saltvannsfiskelovens § 4a og saltvannsfiskelovens øvrige bestemmelser:

"Selv om hovedlinjene i fritidsfisket bør fremgå i en lovregel, vil en vesentlig del av fritidsfisket bli regulert i henhold til saltvannsfiskelovens øvrige bestemmelser. For det først kommer saltvannsfiskelovens øvrige regler til anvendelse på fritidsfisket slik en kjenner det i dag. Det er viktig å understreke at det bare er redskapsmengden m.v. i det generelle eller alminnelige fritidsfisket som reguleres ved regelen. Det betyr at ut over den foreslåtte regel om redskapsbegrensning for ikke-manntallsførte fiskere gjelder alle de andre bestemmelsene som er fastsatt i saltvannsfiskeloven eller i medhold av denne i utgangspunktet uavgrenset."

Fiskeridirektoratet mener at det som her er uttalt i proposisjonen også bør være utgangspunktet for forholdet mellom § 6-1 og Havressurslovens øvrige bestemmelser. Fiskeridirektoratet foreslår på dette grunnlag at Utvalgets forslag til § 6-1 femte ledd utgår.

Til Kap. VII – Høstingsmønster

Til § 7-2 Høsting på helligdager

Bestemmelsene om helgedagsfredning i fiskeriene i saltvannsfiskeloven § 13 ble sist endret ved lov nr. 26/2001.

Saltvannsfiskelovens regler om helgedagsfredning ble da opphevet og erstattet av en hjemmel til å fastsette regler om fiske og fangst på eller i tilknytning til søn- og helligdager i bestemte områder eller for bestemte fiskerier eller fartøygrupper, når dette er nødvendig av hensyn til

- a) en rasjonell eller hensiktsmessig utøvelse eller gjennomføring av fiske og fangst
- b) den alminnelige helligdagsfred
- c) når det foreligger andre særlige omstendigheter

I områder hvor oppsyns- eller utvalgsordning er etablert, jf kap. XI kan departementet forby sports og fritidsfiske når det er gitt forskrifter i medhold av første ledd.

Bakgrunnen for lovendringen i 2001 er redegjort for i Inst.O.nr.10 (2000-2001) og i Ot.prp.nr.66 (1999-2000).

Utvalget foreslår i sitt lovforslag til § 7-2 å videreføre bestemmelsen slik denne gjelder etter endringen i 2001.

I dag er det satt forbud mot å fiske på søn- og helligdager i Fiskeri- og kystdepartementets forskrift av 22. desember 2004 om utøvelse av fisket i sjøen § 35, der det heter:

- 1) Det er forbudt å fiske makrell, sild og brisling med not i Skagerrak fra og med lørdag klokken 24.00 til og med søndag klokken 24.00
- 2) I perioden fra 1. oktober til 31. desember er det forbudt å sette eller trekke teiner på kyststrekningen fra svenskegrensen til og med Vest-Agder fra og med lørdag klokken 24.00 til og med søndag klokken 24.00.
- 3) Det er forbudt å tråle etter reke sør for 62° N fra og med lørdag klokken 24.00 til og med søndag klokken 24.00 og på helligdager unntatt 2. påskedag og 2. pinsedag.

I tillegg er det gitt lokale reguleringsforskrifter for Lofotfisket og vårtorskefisket i Møre og Romsdal og i Sogn og Fjordane som forbyr fiske på søndager.

Fiskeridirektoratet vurderer det slik at med bakgrunn i en rent juridisk vurdering vil ovennevnte forskrifter også kunne vært fastsatt med hjemmel i saltvannsfiskeovens § 4.

Fiskeridepartementets adgang til å fastsette forskrifter etter saltvannsfiskeovens § 4 gjelder også på søn- og helligdager når forskriftene er begrunnet med en rasjonell eller hensiktsmessig utøvelse eller gjennomføring av fiske og fangst.

Det kan imidlertid ikke helt utelukkes at "hensynet til den alminnelige helligdagsfred" som nå er forslått videreført av utvalget i § 7-2 kan ha en selvstendig betydning for opprettholdelsen av disse forskriftene og i vurderingen ved eventuelt innføring av nye forskrifter. I tillegg bør det ikke utelukkes at det å oppheve bestemmelsen fra enkelte kan oppfattes som en reell svekkelse av muligheten til å regulere fisket på helligdager utover den rent juridiske betydning.

Til § 7-3 Utforming av redskap

Etter som bestemmelsen gir departementet hjemmel til å fastsette forskrifter om både utforming og merking av redskap og andre innretninger som brukes i forbindelse med høstingen, vil Fiskeridirektoratet foreslå at overskriften til bestemmelsen endres til "Utforming og merking av redskap".

Til Kap. VIII – Tilrettelegging for kontroll

Fiskeridirektoratet vil innledningsvis peke tilbake på det som er uttalt om lovforslagets bruk av begrepet høsting på sidene 4 til 6. Langs en tidslinje ble skillet mellom høsting og etterfølgende aktiviteter beskrevet. De etterfølgende aktivitetene er i all hovedsak knyttet til å oppfylle plikter som er pålagt for å sikre kontroll med uttaket. Et unntak er regler om å rapportere forut for at fisket påbegynnes for eksempel ved inngang i nye soner. Disse pliktene vil i all hovedsak være hjemlet i kap VIII. Dette trekkes frem her for å understreke at hjemlene i kapitlet må omfatte alle aktører som kan opptre langs tidslinjen i forskjellige roller. Et fraktesfartøy opptre som mottaker når omlastingen skjer, men er egentlig ikke særlig forskjellig fra et fiskefartøy når fangsten skal fraktes til land. Ved landingen har de faktisk samme rolle, fangsten losses, skal veies og korrekte opplysninger skal føres på seddelen. Den eneste forskjellen er at fraktesfartøyet må gi flere opplysninger for å gjøre det mulig å knytte fangsten til det fartøyet som har fisket den. Det siste er avgjørende for å drive blant annet kvotekontroll. For fraktesfartøyet er det heller ingen forskjell fra fiskefartøyet når det gjelder behovet for å kunne pålegge fangst fra forskjellige fartøyet stuet adskilt eller behovet for å kunne kreve godkjente beskrivelser av oppbevaringssted. Tilsvarende gjelder dersom fangsten blir omlastet enda en gang. Fiskeridirektoratet legger til grunn at de foreslåtte hjemlene dekker også dette selv om hjemlene er utformet forskjellig.

Bestemmelsene inneholder ingen definisjoner av hvem som er "omlastet" slik begrepet brukes i § 8-5, andre ledd. Med utgangspunkt i eksempelet ovenfor ser Fiskeridirektoratet det slik at pålegg kan rettes mot det fartøyet som har tatt i mot fangsten. Fartøyet vil dermed være mottaker under selve omlastingen og i den rollen også underlagt plikter gitt med hjemmel i § 8-6. Forståelsen skaper sammenheng i bestemmelsene og Fiskeridirektoratet tar utgangspunkt i den i det videre.

Loven skal skape grunnlag for en god ressursforvaltning og en god kontroll med uttaket. De opplysninger en pålegger aktørene å gi har dette som utgangspunkt. Fiskeridirektoratet har erfart at det ikke alltid er samsvar mellom dette utgangspunktet og det kommersielle utgangspunktet som næringsaktørene har. Dette kommer til syne når særlig sedler skal skrives. En beskrivelse av den tilstand et produkt har er grunnleggende når det korrekte uttaket skal beregnes og belastes kvotene. Det eksisterer kommersielle betegnelser på forskjellige produkter som avviker fra de som er korrekte i en forvaltningssammenheng. En filet uten skinn og bein av en art kan variere så mye i utseende at det ikke er tale om samme produkt i forvaltningssammenheng, mens det kommersielt er

tale om samme produkt. Dette kan i sin tur lede til at det blir beregnet et for lavt uttak som følge av at feil omregningsfaktor legges til grunn. Fiskeridirektoratet fremhever dette fordi den senere tids saker knyttet til omregningsfaktor har satt fokus på dette og synliggjort en begrepsblanding i den forstand at næringen ofte tar utgangspunkt i det kommersielle, mens myndighetene tar utgangspunkt i det forvaltningsmessige. Forarbeidene bør understreke dette skillet.

Fiskeridirektoratet har merket seg at en har valgt en delvis forskjellig tilnærming til hvordan hjemlene er utformet for henholdsvis den som høster og den som mottar fangsten, jfr. §§ 8-1, 8-4 og 8-6. For høster er det i en vid utstrekning listet opp hva som kan pålegges, mens det for mottakeren er sagt at en kan gi de pålegg som er nødvendige. Fiskeridirektoratet legger dette til grunn i det videre og fokuserer på at bestemmelsene uansett form må gi hjemmel til å gi alle relevante pålegg.

Fiskeridirektoratet vil vise til at en under behandlingen av forslaget til bestemmelse om salgslagenes kontrolloppgaver i § 12-5 foreslår at alle pålegg som er nødvendige for å sikre kontroll gis med hjemmel i havressursloven, herunder plikten til å utstede sluttseddel for kjøperens del. Råfiskloven foreslås endret i tråd med dette. Utvalgets forslag til bestemmelser i kapittel VIII legger opp til dette i og med at det i § 8-6 ikke skilles mellom mottaker og kjøper og at hjemmelen omfatter omsetning. Omsetning er ikke nevnt i § 8-4. Dette er behandlet under omtalen av bestemmelsen. Det vises ellers til behandlingen av dette under omtalen av § 12-5.

Til §§ 8-1, 8-4, 8-5 og 8-6 så langt gjelder elektronisk utstyr, programvare og kostnader knyttet til anskaffelse, installasjon og bruk av utstyr til kontrollformål.

I § 8-1 andre ledd er det gitt en hjemmel til å bestemme i hvilken utstrekning den som driver høsting skal dekke kostnadene ved anskaffelse, bruk osv. av slikt utstyr. Slike regler er innført i dag når det gjelder satellittsporing. Det er først i § 8-4 at det tas inn hjemmel til å gi pålegg om å sende for eksempel fangstrapporter. I den bestemmelsen er det ikke tatt inn regler om å bestemme i hvilken utstrekning den som høster skal betale kostnadene. I dag trykkes og distribueres fangstdagbøker av Fiskeridirektoratet. Pilotversjoner av dataprogrammer for elektronisk rapportering er også bekostet av direktoratet. Bruk av slik programvare medfører kostnader ikke bare til anskaffelse, men også til selve kommunikasjonen på samme måte som satellittsporingen. Det bør tas høyde for å kunne pålegge også slike kostnader dekket av den som pålegges plikten til å gi opplysningene. Tilsvarende gjelder for mottakeren i § 8-6 og de som kommer under § 8-5. En omlaster skal i dag i visse sammenhenger ha satellittsporingssystem om bord og skal også sende meldinger tilknyttet virksomheten. I alle fall når det gjelder satellittsporingen er det ingen grunn til at et slikt fartøy ikke skal kunne pålegges å betale kostnader knyttet til slike pålegg på samme måte som høstingsfartøyet selv.

I alle disse bestemmelsene er det tale om å kunne pålegge bestemt type elektronisk utstyr brukt både til registrering og til overføring av opplysninger.

Ordlyden retter seg mot det tekniske utstyret og omtaler ikke programvare på noe sted. Fiskeridirektoratet vil fremheve at det i mange sammenhenger kan være slik at det kan være mest hensiktsmessig å konsentrere pålegg om hvilken programvare som skal benyttes først. Det kan hende at en ved å stille krav til programvaren kan unngå å befatte seg med beskrivelser og godkjenning av selve utstyret. Utstyr og programvare må kunne godkjennes for å sikre at data ikke kan manipuleres og lignende. Utvalget har ikke særlig utstrekning behandlet nevnte temaer.

Ser en på utvalgets forslag går samme ordlyd igjen i to bestemmelser allerede. Drøftelsen ovenfor leder til at Fiskeridirektoratet vil foreslå endringer i flere av bestemmelsene. For å unngå tilsvarende ordlyd i flere av bestemmelsene foreslår Fiskeridirektoratet at det utformes en ny bestemmelse i kapittelet som tar for seg valg av utstyr og programvare.

Bestemmelsen foreslås utformet slik og plassert nest sist i kapittelet:

§ 8-8 Krav til elektronisk utstyr og programvare

Departementet kan ved forskrift gi pålegg om bruk av bestemt elektronisk utstyr og programvare for registrering og overføring av opplysninger som nevnt i dette kapittelet.

Siste ledd i § 8-4 og 8-6 foreslås strøket.

§ 8-1, andre ledd bruker begrepet "utstyr til kontrollformål". Av utvalgets merknader til bestemmelsen fremkommer at dette kan dreie seg om mer enn bare utstyr for å sende posisjoner automatisk. Det vises blant annet til den såkalte Bluebox som benyttes under hvalfangst. Fiskeridirektoratet viser til at det pågår utvikling også av annen teknologi til bruk om bord i fartøy og på land. Det dreier seg om utstyr for å måle den mengde fisk som passerer gjennom et rør. Teknologien er basert på teknologi fra oljeindustrien. Utviklingen er kommet så langt at pilotversjoner er plassert på noen større ringnotfartøy. Dersom teknologien fungerer har man fått et verktøy som kan fjerne det meste av praktiske problemer knyttet til å estimere den mengden som skal føres i fangstdagboken. Samme teknologi utvikles også for bruk på land. Det vil si at det utvikles utstyr som kan erstatte dagens tradisjonelle vekter. I forhold til levende fisk finnes det allerede forskjellig utstyr som kan videreutvikles. Det vil være vesentlig at slik teknologi tas i bruk og utnyttes etter hvert som utviklingen er ferdig. Dette utløser raskt spørsmål knyttet til kostnader. Fiskeridirektoratet ser utvalgets forslag til bestemmelser i kapittel XIII slik at det kan gis pålegg til aktørene om å bruke slikt nytt utstyr og erstatte for eksempel tradisjonelle vekter. Hjemmelen til å pålegge høster å dekke kostnadene finnes, men ikke for de andre aktørene dersom de blir gitt et slikt pålegg. Fiskeridirektoratet kan ikke se at det er nødvendig med en egen hjemmel om dette rettet mot høster dersom det er slik at en mottaker kan pålegges samme kostnad uten egen hjemmel. For å avskjære usikkerhet om dette foreslår en at det gis en egen bestemmelse som regulerer dette for hele kapittelet under ett.

kvoteavregnes i Norge, men de skal sende fangstrapporter til Fiskeridirektoratet. Den samlede fangsten belastes den enkelte flaggstats kvote i NØS. Slik belastning skjer i rundvekt og rapportene sendes i rundvekt. Den fangsten det er tale om er altså bearbeidet, men ikke landet. Dersom omregningsfaktorer skal benyttes ved føring av fangstdagbok og ved kontroll på havet vil en kunne få samme situasjon også for norske fartøy, det vil si at fangsten ikke er landet. Det er også viktig å sikre hjemmel til å gi regler om vanntrekk. Utvalget peker at dette dekkes av begrepet landet fangst. Fiskeridirektoratet viser til behandlingen av begrepet landing i forbindelse med lovens saklige virkeområde. Det kan skje lossing av fangst uten at det skjer en overgang av besittelsen og begrepet landet vil dermed avgrense de tilfellene det kan pålegges at et bestemt skal brukes. Fiskeridirektoratet foreslår at bestemmelsen endres til å lyde:

Departementet kan gi forskrift om omregningsfaktorer fra bearbeidet eller losset fangst til rund vekt.

Til § 8-4 Høsters opplysningsplikter

I første ledd er det foreslått at det kan gis pålegg om å gi "...andre opplysninger til myndighetene om høsting, landing og omlasting av fangst". Fiskeridirektoratet har under behandlingen av lovens saklige virkeområde med utgangspunkt i utvalgets beskrivelse av hva som ligger i begrepet "landing" pekt på at det foreligger et behov for å inkludere også lossing i virkeområdet. Dette fordi et fartøy kan losse fisken uten at det skjer en overgang av besittelsen slik utvalget synes å ha lagt til grunn at skjer i forbindelse med landing. Lossing bør derfor inngå i opplistingen.

I tillegg er det slik at et fartøy også kan drive produksjon av fangst om bord. Dette kan også skje om bord i en omlaster. I dag benyttes produksjonsjournaler om bord i fartøy mye i kontrollsammenheng, spesielt av Kystvakten. Det at det skjer en bearbeidelse om bord er ikke en del av selve høstingen slik Fiskeridirektoratet ser det, men en etterfølgende handling. Det vil derfor være av vesentlig betydning å kunne gi pålegg også om å gi opplysninger om det som produseres om bord. Det foreslås at produksjon inkluderes i opplistingen.

Et høstingsfartøy som lossere fangsten til et anlegg på land vil i de langt fleste tilfellene omsette fangsten samtidig. I utvalgets forslag er ikke omsetning nevnt annet enn for mottakeren i § 8-6 som også vil være kjøper dersom omsetningen skjer samtidig. I dag har også fiskeren plikt til å gi opplysninger om omsetningen. Dette innebærer at også han gjøres ansvarlig for opplysninger som bare har med omsetningen å gjøre, for eksempel at det oppgis en korrekt pris. I denne sammenhengen finner en det nødvendig å peke på at dette er opplysninger som er viktige også i statistikk-sammenheng. Det må også vektlegges at det er fiskere som selger fangsten sin direkte til forbrukere i form av kaisalg. I forbindelse med slik omsetning finnes det ingen mottaker som kan falle inn under § 8-6 i regulær forstand. I dag skriver fiskeren seddel på slik

omsetning helt på egen hånd. Begrepet omsetning må altså inkluderes i opplistingen.

Bestemmelsen foreslås endret til å lyde:

Departementet kan ved forskrift pålegge eier eller bruker av fartøy å føre fangstdagbok og gi andre opplysninger til myndighetene om høsting, produksjon, lossing, landing, omsetning og omlasting av fangst.

Til § 8-6 Plikt til å gi opplysninger ved mottak mv. av fangst

I første og andre ledd er det en opplisting av hvem pålegg kan rettes mot. De aktuelle aktørene er beskrevet med utgangspunkt i handlinger knyttet til fangsten ved bruk av begrepene ” mottar, oppbevarer eller omsetter”. Først vil Fiskeridirektoratet peke på at en fisker etter dagens regler selv kan være mottaker dersom han lossar fangsten til sitt eget anlegg eller lager. Dette er en nødvendig vinkling idet dette er den eneste måten en i dag kan pålegge disse aktørene en plikt til å veie fangsten og føre journal og lignende.

Med utgangspunkt i drøftelsen knyttet til det saklige virkeområdet er det igjen slik at enkelte handlinger kan gå noe over i hverandre. En kan jo spørre om man ikke må motta fisken i forbindelse med at den skal oppbevares eller produseres osv. Utvalget har lagt en annen tilnærming til grunn og til en viss grad avgrenset forståelsen i og med at det å motta skal innebære at det skjer en overgang av besittelsen. En produksjon kan skje uten at det skjer en overgang verken av eierskap eller besittelse. I forhold til bestemmelsen i § 8-6 er man dermed også i den situasjon at listen over handlinger må være uttømmende selv om enkelte av begrepene til en viss grad dekker det samme. Slik Fiskeridirektoratet ser det er det dermed to begrep som mangler. Det ene er produksjon og det andre transport. Det siste kan også benyttes som en hjemmel til å pålegge uavhengige transportører en plikt til å gi opplysninger om det de transporterer og medbringe dokumenter underveis. I dag skjer det i en viss utstrekning transport mellom anlegg tilhørende samme kjøper uten at det er noe krav til dokumentasjon. Dette kompliserer etterfølgende kontroll i unødvendig utstrekning. Slik transport medfører at råstoffet er ført på seddel på et anlegg og produsert på et annet hvor det også kjøpes råstoff direkte. Bevismessig blir det da vanskelig å skille det lovlige råstoffet fra det som ikke er ført på seddel og dermed ulovlig.

Opplistingen i de to leddene bør dermed utvides ved å inkludere transport og produksjon.

Andre ledd uttaler at det kan gis de pålegg som er nødvendige for å sikre kontroll med hvilken mengde som mottas osv. Vilkåret for å kunne gi pålegg er altså at de er nødvendige. Utvalget uttaler i merknadene til bestemmelsen på side 234 at en med dette inkluderer de tiltak som er listet opp i saltvannsfiskelovens § 9a. Dette er i dag den mest sentrale hjemmelen en har i forhold til mottakere av fangst og landingsseddelen og veieplikten er hjemlet

her. Med utgangspunkt i bestemmelsen er det i forskrift av 22.januar 2003 om opplysningsplikt ved landing og omsetning av fisk gitt regler som pålegger journalføring og til en viss grad at fisk skal kunne spores gjennom bedriften og merkes. De siste kravene er rettet mot fisk som ikke er omsatt i første hånd enda. De nevnte kravene vil ligge innenfor det som er nødvendige pålegg. Fiskeridirektoratet ønsker å legge til rette for at ressurskontrollen i fremtiden i større grad enn i dag blant annet skal kunne bruke opplysninger som bedriftene allerede har i sine systemer. Det å kunne pålegge at fisk merkes og er sporbar gjennom produksjonen er viktig i denne sammenhengen. Det nevnes at krav til sporbarhet i dag er økende fra markedssiden og det er allerede regler om dette til en viss grad ut i fra hensyn til matvaresikkerhet. Slike systemer vil gi vesentlige opplysninger til bruk i kontrollsammenheng. Fiskeridirektoratet ser ikke for seg at det skal gis omfattende pålegg om å etablere sporing av hensyn til ressurskontroll, men at opplysningene må kunne brukes og pålegg gis i den utstrekning det er nødvendig for å tilpasse bedriftenes system slik at også kontrollhensynene ivaretas. Dette er noe som også andre kontrolletater vil ha stor nytte av, spesielt Tollvesenet, for eksempel til bruk i sin opprinnelseskontroll.

Fiskeridirektoratet ser det som viktig at en med bestemmelsen legger opp til at utviklingen av kontrollmetoder skal kunne følge utviklingen av både utstyr og teknologi. En legger dermed til rette for å kunne følge utviklingen og ikke minst takle de kontrollbehov som oppstår uten at det er behov for hyppige lovendringer. Det siste har vært situasjonen når det gjelder dagens bestemmelser. Fiskeridirektoratet finner grunn til å bemerke at den teknologi som er tilgjengelig i kontrollsammenheng er kommet langt allerede og mye lengre enn det direktoratet konkret kan ønske at blir tatt i bruk. En må altså avgrense mulige tiltak til det som benyttes i samfunnet ellers i Norge som et utgangspunkt. Dette innebærer at nytten av et tiltak skal avveies ikke bare opp mot kostnadene, men også mot mer prinsipielle forhold som personvern og lignende.

Bestemmelsens tredje ledd gir hjemmel til å gi pålegg om at enhver som skal motta fangst skal gi forhåndsvarsel om anløp. I dag er det gitt en forskrift om dette som gir hjemmel til å pålegge slik opplysningsplikt ved enkeltvedtak. Denne benyttes ofte i kontrollsammenheng og er en viktig bestemmelse. Forslaget er en ren videreføring av dagens bestemmelse. Som i dag forslås kun hjemmel til å gi opplysninger om anløpstidspunkt. I dette er det i innfortolket at opplysninger om fartøyet er inkludert, men ikke mer. Dette betyr at det ikke er hjemmel til å kreve nærmere opplysninger om fangsten, det vil i første rekke si fangstområde, art og mengde. Dette er alle opplysninger som er viktige når en skal beslutte om kontroll skal gjennomføres eller ikke. Hjemmelen bør utvides til å omfatte flere opplysninger om fangsten. Teksten bør være utformet generelt og peke på at det kan pålegges å gi relevante opplysninger om fangsten. Ordet relevant vil peke på at opplysningene må ha konkret betydning i kontrollsammenheng.

I dag er det i forskriften også fastsatt at lossing ikke er tillatt før det er gått en viss tid etter at forhåndsvarsel er sendt. Dette kravet praktiseres med en lempelighet fra Fiskeridirektoratets side slik at en ikke skal hindre en rasjonell produksjon med et råstoff av høyest mulig kvalitet. Hensikten med bestemmelsen er å legge til rette for at inspektører faktisk settes i stand til å komme seg frem til stedet før lossingen startes. Fiskeridirektoratet er av den oppfatning at dette tiltaket bør hjemles spesielt. Bestemmelsen foreslås endret.

Bestemmelsen foreslås endret til å lyde:

Departementet kan ved forskrift pålegge enhver som mottar, transporterer, oppbevarer, produserer eller omsetter fangst å gi opplysninger om fangsten til myndighetene. Det samme gjelder når fangst omlastes til annet fartøy.

Departementet kan gi enhver som mottar, transporterer, oppbevarer, produserer eller omsetter fangst de pålegg som er nødvendige for å sikre kontroll med hvilken mengde som blir mottatt, transportert, oppbevart, produsert eller omsatt.

Departementet kan ved forskrift bestemme at enhver som mottar fangst fra fartøy skal gi myndighetene forhåndsvarsel om anløpstidspunkt og relevante opplysninger om fangsten. Det kan bestemmes at lossing ikke er tillatt før det er gått en viss tid etter forhåndsvarsel er mottatt.

Til forslag om ny bestemmelse, § 8-7, om høsting utenfor erverv og behov for opplysninger.

I den senere tid har det i vært et visst fokus rettet mot hvor mye som fiskes av utenlandske turister og norske fritidsfiskere. Det er foretatt en del undersøkelser i forskjellige miljøer. Fiskeridirektoratet fører i praksis all offisiell fiskeristatistikk i Norge. For all høsting som skjer som et ledd i erverv har en et godt datagrunnlag. Statistikken inneholder ikke opplysninger om den samlede mengde som høstes utenfor erverv. Direktoratet mottar bare data om det som omsettes av slik fangst. Sett med utgangspunkt i et forvaltningsperspektiv er kunnskap om den samlede mengde som fiskes utenfor erverv viktig. Det å legge til rette for slikt fiske er etter hvert blitt en viktig næringsvei i enkelte distrikter og det må forventes at omfanget av denne virksomheten og dermed ressursuttaket kan øke. Det å skaffe et datagrunnlag med tanke på å utarbeide en tilstrekkelig presis statistikk også på dette området anses av Fiskeridirektoratet å være viktig. Det bør innføres en egen hjemmel til å pålegge de som høster utenfor erverv å gi opplysninger om sin høsting. Fiskeridirektoratet mener ikke at det skal innføres en oppgaveplikt for alle på linje med yrkesfiskerne, men at det må innføres en hjemmel til å pålegge et utvalg av de som høster utenfor erverv å gi opplysninger. Dersom det gis regler må utvalget av personer skje på en slik måte at et representativt datagrunnlag skaffes. I tillegg mener Fiskeridirektoratet at det kan være hensiktsmessig at en hjemmel kan brukes til å pålegge eiere/drivere av anlegg som leier ut husrom og båter til spesielt utenlandske turister oppgaveplikt. På den måten kan en

samle data knyttet til den samlede fangsten som beveger seg over et slikt anlegg. Følgende tekst foreslås som ny bestemmelse i kapittel VIII:

§ 8-7 Opplysningsplikt ved høsting utenfor erverv

Departementet kan ved forskrift pålegge et utvalg personer som høster utenfor erverv å gi opplysninger til myndighetene om sin høsting. Pålegg kan også rettes til den som eier eller driver anlegg som det drives slik høsting fra.

Til Kap. IX – Orden på høstingsfelt, erstatning mv.

Utvalget foreslår at Havressursloven i likhet med saltvannsfiske-loven skal inneholde bestemmelser om aktsomhet og orden på høstingsfelt. Gjeldende bestemmelser er både generelle for alle fartøy som opptrer på høstingsfelt og spesielle for høsting med enkelte redskapstyper. Bestemmelsene har som formål å oppfordre til nødvendig aktsomhet blant fartøy på feltet og gi kjøreregler for ferdsel og bruk av redskaper ved høstingen for å hindre at fangstredskaper skades eller utsettes for fare eller at fangstmuligheter hemmes.

Utvalget har ikke funnet grunn til å videreføre de særlige aktsomhetsreglene for aktive og passive redskap direkte i loven, da loven angir en generell aktsomhetsplikt i § 9-1. Utvalget forutsetter i stedet at slike regler eventuelt videreføres som forskrift med hjemmel i lovutkastet § 9-1 tredje ledd. Bestemmelser som ved dette foreslås tatt ut av selve lovteksten er saltvannsfiske-lovens §§ 15, første ledd, 17, 18, 19, 20 og 22. Dette er spesielle bestemmelser for enkelte redskapstyper som landnot, snurpenot, krokredskaper, drivgarn, sammenvikling av redskaper og regulerer høstingsvirksomhet mellom ulike redskapsgrupper. Fiskeridirektoratet er enig i utvalgets vurdering om at det ikke lengre kan anses nødvendig å ha disse detaljerte reglene direkte i loven, men at det i stedet gis en hjemmel for departementet til om nødvendig å videreføre disse i forskrifter. Fiskeridirektoratet kan heller ikke se at en slik ordning svekker fiskernes rettsvern i forhold til formålet om å hindre at fangstredskaper skades eller utsettes for fare eller at fangstmuligheter hemmes.

Ved kgl. res. 10. august 1984 ble det bestemt at saltvannsfiske-lovens §§ 14 og 15 også skal gjelde for annen virksomhet enn fiske. Utvalget foreslår nå at det blir presisert direkte i lovteksten at aktsomhetsregelen på høstingsfeltet gjelder alle fartøy og ikke bare fiskefartøy. Fiskeridirektoratet er enig i dette.

Etter § 14 annet ledd må "fartøy ikke manøvrere eller plasseres slik at fangstredskaper skades eller unødig utsette for fare eller at fangstmuligheter unødig hemmes". Bestemmelsen er viktig og helt sentral for å verne om fiskernes høstingsgrunnlag. Etter Fiskeridirektoratets vurdering er det viktig at dette vernet ikke svekkes i den nye loven. Utvalget har også presisert dette i innstillingen på side 177 der det bla heter:

eksisterende bestemmelser samtidig som lovforslaget styrker den lokale representasjon i utvalgs- og tilsynsmannsordningen.

Til § 11-1 Forskrifter i utvalgsområder

Fiskeridirektoratet er enig med utvalget i at det bør gis hjemmel til å videreføre ordningen med lokale utvalg med reguleringskompetanse slik saltvannsfiskeloven hjemler i kapittel VII. Regionkontoret i Nordland viser til at utvalgsordningen for Lofoten oppsynsdistrikt er en ordning som gir god lokal forankring av reglene ut fra hensynet til fiskernes lokalkunnskap, og som er godt egnet til å hindre konflikter. Regionkontoret mener at dagens ordning bør videreføres, hvor fiskerne selv peker ut utvalgsmedlemmene og vedtar bestemmelsene.

Fiskeridirektoratet er videre enig med utvalget i at det parallelt med en slik ordning også bør innføres hjemmel for departementet til å gi slik myndighet også til Fiskeridirektoratet eller Fiskeridirektoratets regionkontor. Fiskeridirektoratet er imidlertid av den oppfatning at eksisterende funksjonelle og operative utvalg, som for eksempel i Lofoten, bør fortsette.

Utvalget foreslår at forvaltningsloven kapittel VII ikke får anvendelse på lokale forskrifter fastsatt med hjemmel § 11-1. Fiskeridirektoratet vil bemerke at når det gjelder forskrifter gitt av egne utvalg med særskilt oppnevnte utvalgsmedlemmer med lokal forankring fra de forskjellige redskapsklasser bør det fortsatt være slik at forvaltningsloven kapittel VII ikke får anvendelse på slike bestemmelser. Dersom slik kompetanse gis til Fiskeridirektoratet eller Fiskeridirektoratets regionkontorer bør utgangspunktet imidlertid være det motsatte, at slike bestemmelser bør underlegges de alminnelige vilkårene i forvaltningslovens kapittel VII. En kan ikke se at det skal være særlige grunner for å unnta slike bestemmelser som fastsettes av fiskerimyndighetene fra vilkårene i forvaltningsloven. Fiskeridirektoratet foreslår derfor at § 11-1 annet ledd endres slik at det på dette området sondres mellom bestemmelser fastsatt av egne utvalg og bestemmelser fastsatt av Fiskeridirektoratet eller Fiskeridirektoratets regionkontorer.

Kompetansen til å gi lokale regler etter lovutkastet § 11-1 er saklig begrenset til forskrifter om havdeling og sikkerhetsavstand mellom ulike redskapsgrupper, utplassering og merking av redskap, tidspunkt for utseiling og lignende, samt om melde- og oppgaveplikt til Fiskeridirektoratet for å delta i høsting i slike områder.

Fiskeridirektoratet oppfatter det slik at den saklige kompetansen til å gi forskrifter etter § 11-1 er ment å være en videreføring av den kompetanse som i dag er gitt utvalgene etter saltvannsfiskelovens § 35. Fiskeridirektoratet vil derfor foreslå at den nye lovbestemmelsen i størst mulig grad bruker de samme ord og betegnelser som saltvannsfiskelovens § 35.

Utvalget foreslår å ta inn et nytt ord "sikkerhetsavstand" uten å ha gitt nærmere begrunnelse for dette. "Sikkerhetsavstand" forbindes gjerne med sjøsikkerhet

og sikringssoner som brukes i andre sammenhenger enn i den sammenheng som tilsiktes her. Fiskeridirektoratet vil videre anta at ordet "havdeling" som har vært benyttet til nå vil være dekkende for reguleringsbehovet.

Fiskeridirektoratet foreslår på denne bakgrunn at ordet "sikkerhetsavstand" utgår. På samme måte foreslås at ordet "utplassering" utgår og erstattes av "setting og trekking" som er den betegnelse som benyttes i dag.

Fiskeridirektoratet vil også foreslå at utvalgenes kompetanse etter saltvannsfiskeovens § 35 d) om forbud mot opphold på fiskefeltet til visse tider og § 35 f) redskapers forankring bør tas inn i lovteksten.

I lovutkastet heter det at lokale forskrifter i medhold av denne bestemmelsen ikke kan stride mot forskrifter gitt av departementet. Fiskeridirektoratet forutsetter at også forskrifter fastsatt av Fiskeridirektoratet etter fullmakt fra departementet går inn under ordlyden. På den annen side vil gjeldende forskrifter om havdeling som er fastsatt av departementet slik som forskrift av 2. mars 1990 om torskefisket med line, snøre, garn og snurrevad innenfor 4-mils grensen i den tid oppsyn er satt i Møre og Romsdal fylke, måtte kunne endres av den som er gitt forskriftskompetanse.

Utvalget uttaler i innstillingen på side 175 "...da lokale forskrifter kun vil kunne fastsettes etter kap. XI." . Fiskeridirektoratet vil her bemerke at det i tillegg til utvalgsbestemmelser fastsatt med hjemmel i saltvannsfiskeovens § 35 i dag er fastsatt en rekke lokale forskrifter av Fiskeridepartementet med hjemmel i saltvannsfiskeoven § 4 etter råd fra de rådgivende utvalg for lokale reguleringer, jfr. Fiskeridepartements retningslinjer av 7. juni 1988 for saksbehandlingen av lokale reguleringskrav av fisket i sjøen. Fiskeridirektoratet har i samsvar med forslaget fra arbeidsgruppen for forenkling av regelverk for marint fiske datert juni 2004 foreslått at Fiskeridirektoratets regionkontorer bør overta hovedansvaret for behandlingen av lokale reguleringer og at forskriftskompetansen delegeres fra Fiskeridepartementet til Fiskeridirektoratet. Utvalget har så vidt en kan se ikke vurdert disse forholdene. Utvalgets forslag til ny § 11-1 vil imidlertid medføre at en rekke av de lokale reguleringsforskrifter som i dag er gitt av departementet vil kunne gis med hjemmel i lovutkastet § 11-1. Fiskeridirektoratet vil derfor foreslå at det i tilknytning til utvalgets forslag til § 11-1 bør utredes om det fortsatt vil være behov for en egen ordning med lokale reguleringsforskrifter utover den hjemmel som gis i § 11-1. En slik gjennomgang bør foretas slik at det om nødvendig kan tas hensyn til denne ved fastsettelsen av Havressursloven. Fiskeridirektoratet er innstil på å delta i et slikt utredningsarbeid.

Fiskeridirektoratets forslag til ny § 11-1:

" " " -1 Forskrifter i utvalgsområder.

Departementet kan opprette utvalgsområder, hvor Fiskeridirektoratet eller utvalg oppnevnt av Fiskeridirektoratet kan fastsette forskrifter om havdeling mellom ulike redskapsgrupper, setting og trekking av redskap, forankring og merking av redskap, forbud mot opphold på fiskefeltet til visse tider, tidspunkt

Utvalgets forslag til bestemmelser danner et godt grunnlag for å opprettholde og videreutvikle en god ressurskontroll. Alle de foreslåtte bestemmelsene er viktige i så måte.

§ 12-1 Fiskeridirektoratets kontrollansvar

Kystvakten er gjennom kystvaktloven tillagt kontrolloppgaver på samme område som Fiskeridirektoratet. Det er ingenting i kystvaktloven, saltvannsfiskeloven eller forslaget til ny lov som uttaler noe direkte om forholdet mellom disse to kontrollorganene når det gjelder overordnede faglige spørsmål. Kystvakten driver med utgangspunkt i kystvaktloven all sin operative virksomhet innen ressurskontroll på sjøen, mens Fiskeridirektoratet i størst utstrekning driver kontroll på land. Denne operative delingen følger naturlig.

Spørsmålene i det videre dreier seg om hvor det overordnede faglige ansvaret for ressurskontrollen ligger i det daglige. Det er et godt samarbeid mellom de to organene i det daglige. Like fullt er det viktig for å oppnå en mest mulig rasjonell og effektiv ressurskontroll at den samlede innsats koordineres faglig til en viss grad. Med utgangspunkt i de utfordringer en står overfor, for eksempel knyttet til ulovlig fiske i Barentshavet, kan det oppstå spørsmål knyttet til fremgangsmåter og målsettinger både på kort og lang sikt. I dag har Fiskeridirektoratet innført et system for risikovurdering som er ment å håndtere ressurskontrollen som en helhet uavhengig av hvilket organ som utfører selve oppgaveløsningen. Dette systemet skal medvirke til at det settes riktige mål og at den samlede ressurskontrollen innrettes faglig mot å nå dem. I tillegg til Kystvakten kan faglige spørsmål knyttet til ressurskontroll og dens målsettinger også involvere salgslagene samt Tollvesenet og Skattedirektoratet. For de to sistnevnte vil dette bare skje rent unntaksvis og da først og fremst knyttet til valg av saker en skal legge opp til samarbeid i.

Fiskeridirektoratets rolle er definert i dagens saltvannsfiskelov. Denne er beskrevet i § 45 som en plikt til å kontrollere alle bestemmelser som omhandler fiskeriene enten de finnes i saltvannsfiskeloven eller andre lover. Denne rollen omfatter slik Fiskeridirektoratet oppfatter den også det overordnede faglige ansvaret for den ressurskontroll som utøves i Norge. Utvalget har ikke drøftet denne siden av Fiskeridirektoratets kontrolloppgave. Siden utvalgets forslag ikke endrer noe på kontrolloppgavens omfang legger direktoratet til grunn den samme forståelse av sin rolle som nevnt ovenfor.

Utvalget har i sin drøftelse og i merknadene til bestemmelsen omtalt hvilke bestemmelser Fiskeridirektoratet skal utøve kontroll med. Det er vist til saltvannsfiskelovens § 45 og den opplistingen av lover som finnes der. I forhold til sitt forslag uttaler utvalget at det ikke er tale om å endre omfanget av kontrollplikten, bare formulere plikten på en annen måte. Forslaget peker altså på nasjonale bestemmelser i sin helhet. Det saklige virkeområdet for loven er foreslått avgrenset etter den samme linjen.

Ressurskontrollen har utviklet seg i de siste årene og foregår ikke lenger bare direkte i Norge eller alene rettet mot at norske aktører overholder norske regler. Arbeidet rettes nå også mot å kontrollere om for eksempel inngåtte kvoteavtaler overholdes. Fokuset mot de russiske overfisket i Barentshavet har avdekket at det finnes aktører, for eksempel tradere av fisk, i Norge som på forskjellige måter er involvert i handel med fisk fanget av russiske fartøy. Det kan dreie seg om fisk som landes i Norge og dermed omfattes av norske omsetningsregler. Det kan også dreie seg om fisk som aldri landes i Norge eller på annen måte kommer under norske regler.

Det saklige virkeområdet for saltvannsfiskeloven omfatter ikke fisk som ikke kommer inn under norske regler i det hele tatt, for eksempel faller utenfor salgslagenes enerett til omsetning eller norske regler om omlasting. I følge legalitetsprinsippet kan det ikke drives kontroll hos tradere rettet for eksempel bare mot fisk som ikke landes eller omsettes i Norge eller er lastet om i norske farvann.

Kontroll rettet mot slik fisk som nevnt i avsnittet over kan gi opplysninger av stor verdi knyttet til å dokumentere omfanget av det russiske overfisket. Eksempel på slike opplysninger kan være opplysninger om den mengde fisk som en norsk trader omsetter og den opprinnelse fisken har. Slike opplysninger kan inngå i det samlede opplysningsbildet som legges til grunn for de omfattende analysene som foretas.

I tillegg til det nevnte kontrollformålet må enda en ny vinkling for ressurskontrollen fremheves. Det vises i den forbindelse til det som er sagt under behandlingen av § 2-9. Innføring av regimer for havnestatskontroll innebærer at inspeksjoner som foregår i Norge ikke bare kan få til formål å kontrollere om norske regler er overholdt, men også regler i andre land. Lovens saklige virkeområde er ikke tilpasset dette i dag og i hvert fall ikke der et slikt formål vil være det eneste formålet en inspeksjon har. Kontroller rettet mot de russiske overfisket kan også tenkes å bringe inn opplysninger som russiske myndigheter kan benytte i forhold til å følge opp sitt ansvar som flaggstat. Det må altså legges til grunn at ressurskontroll i fremtiden vil bli mer og mer internasjonal i den forstand at utenlandske havner i forhold til fartøyets flaggstat, er den eneste plassen hvor fysisk kontroll av fangsten kan finne sted. Uten havnestatens medvirkning vil det være umulig å gjennomføre en fullstendig ressurskontroll. Opplysninger om mengde fisk kan også finnes i andre land enn der fartøyet er hjemmehørende og/eller der fisken faktisk er losset og omsatt. Som kyststat i forhold til torskebestanden vil det være av vesentlig betydning i kontrollsammenheng å få adgang til de opplysninger norske aktører måtte ha om den mengde torsk som omsettes selv om omsetningen ikke skjer under norske regler. Det må derfor legges til rette for at en i Norge kan drive ressurskontroll også rettet mot andre bestemmelser enn de norske samt undersøke om avtaler Norge har inngått blir overholdt.

Dagens regler er mangelfulle på dette området, det saklige virkeområdet er avgrenset og det samme er kontrollopgaven og dermed den tilhørende

kompetansen. Utvalgets forslag er en ren videreføring av eksisterende regler og blir dermed mangelfullt. Disse problemstillingene har ikke vært drøftet av utvalget.

Fiskeridirektoratet mener at den nye loven må legge til rette for å kunne gjennomføre kontroll etter den vinklingen det er redegjort ovenfor. Dette betinger at utvalgets forslag til bestemmelse om direktoratets kontrollansvar utvides. Det samme gjelder lovens saklige virkeområde. Det foreslås at bestemmelsen ikke pålegger direktoratet plikt til å drive denne type kontroll på samme nivå som de nasjonale bestemmelsene, men åpner for adgang til å gjøre det, det vil si en "kan" bestemmelse. På denne måten vil Fiskeridirektoratet sikres en tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre kontroll. Fiskeridirektoratets forslag er formulert i to deler, en som retter seg mot andre lands regler og en som retter seg mot avtaler Norge har inngått. Et av momentene en ønsker å kontrollere er nettopp om slike avtaler er overholdt i form av at de er implementert i form av regler om for eksempel kvoter. Forslaget er altså nødvendig for å dekke behovet fullt ut.

Følgende tekst foreslås som nytt andre ledd i bestemmelsen:

Fiskeridirektoratet kan føre kontroll med om bestemmelser gitt i eller i medhold av andre lands lover blir overholdt. Kontroll kan også gjennomføres for å undersøke om avtaler Norge har inngått blir overholdt.

Forslaget betinger en utvidelse av lovens saklige virkeområde i § 1-2. Følgende tekst foreslås som nytt siste punktum i andre ledd:

Loven gjelder også ved kontroll av om bestemmelser gitt i eller i medhold av andre lands lover blir overholdt og ved kontroll av om avtaler Norge har inngått blir overholdt.

§ 12-2 Gjennomføring av kontroll

I første ledd er det foreslått at "Fiskeridirektoratet skal gis uhindret og umiddelbar adgang...". Deretter listes stedene opp. Flere og flere landanlegg oppretter ytre sperringer på sine anlegg. Slike sperringer settes opp av flere grunner deriblant for å oppnå status som ISPS godkjent havn ("terror"). Dette gjelder også havneterminaler rundt om i landet. I mange av disse er Fiskeridirektoratets personell gitt adgang på linje med andre, det vil si de går gjennom porter som er åpne og betjent av vakter eller de er ustyrt med nøkkelkort som åpner ubetjente porter. Det dreier seg kun om adgang gjennom de ytre sperringene og ikke videre inn i anleggenes bygninger. Adgang inn i disse forutsetter at det er etablert kontakt med personale. I forhold til slik adgang anses utvalgets forslag og presisering av hva dette materielt innebærer for å være tilstrekkelig. Når det gjelder de ytre sikringene stiller det seg noe annerledes. Her vil det være anleggene som er sperret av, mens Fiskeridirektoratets primære kontrollobjekt i en del sammenhenger er et fartøy som ligger ved kai.

Fiskeridirektoratet har i den senere opplevd at flere anlegg ikke leverer ut nøkkel eller nøkkelkort som åpner de ytre sperringene. Inspektører er dermed henvist til å ringe på eller via telefon kontakte personell på innside som må åpne for adgang gjennom den ytre sperringen. Inspektørene blir dermed stående på utsiden i kortere eller lengre tid før kontakt oppnås. Dette betraktes allerede i dag som en hindring. I og med at det under produksjon regelmessig er aktivitet om bord på fartøy og på kaiene vil selv slike forsinkelser i kontrollgjennomføringen på en effektiv måte kunne hindre at ulovlige forhold blir avdekket. Fiskeridirektoratet vil fremheve at de anleggene som har levert ut nøkkel til den ytre sperringen på en hensiktsmessig måte har lagt til rette for at de oppfyller sin plikt til å gi uhindret adgang både til eget anlegg og fartøy. På grunn av at dette problemet synes å øke i omfang vil det være hensiktsmessig at forarbeidene konkret omtaler forholdet til slike ytre sperringe og hvordan adgang skal skje. Det må klart komme frem at det å måtte kontakte noen på innsiden og vente den tiden det tar til at vedkommende først svarer for deretter å vente på at det åpnes vil være brudd på reglene. Tildeling av nøkkel vil dermed være løsningen. Grensen vil bli klar og tydelig og på den måten vil saker unngås i fremtiden. Fiskeridirektoratet nevner i den forbindelse at spørsmål knyttet til praktiseringen av ISPS regelverket og forholdet til § 45 er forelagt Kystverket. I brev av 6.juli 2005 til Fiskeridirektoratet skriver Kystverket " Det er ikke intensjonen med ISPS-koden at offentlig ansatte under utøvelse av lovpålagte kontrolloppgaver skal kunne nektes adgang til norske havneterminaler på bakgrunn av ISPS-regelverket. ISPS-koden fastsetter krav til adgangskontroll til havneterminalene, jf.ISPS-koden del A.16.3.2 (Foranstaltninger som skal hindre uautorisert adgang til havneterminalen mv). Videre i del A seksjon 14.1.4 sies det "monitoring restricted areas to ensure that only authorized persons have access". I kodens del B, som inneholder veiledende retningslinjer, presiseres det at sikkerhetsplanen skal etablere sikkerhetstiltak som omfatter tilgang til havneterminalen. Dette vil bl.a. kunne inneholde et formålstjenlig identifikasjonssystem som tillater utstedelse av permanente og midlertidige identifikasjonspapirer, for både havneterminalpersonell og evt.besøkende."

I første ledd finnes en opplisting over steder kontroll kan gjennomføres. Den siste og mest omfattende gruppen er benevnt som "...enhver som i ervervsøyemed...". Bestemmelsen gir ikke adgang til kontroll hos fritidsfiskere eller de som høster utenfor erverv slik utvalget uttrykker det. Reglene om fritidsfiske er skjerpet kraftig inn i de senere årene. Det er blant annet innført regler som begrenser det kvantum torsk som kan fiskes. For 2005 er dette 2000 kilo. Dersom en legger til grunn at en fritidsfisker ikke driver erverv vil han falle utenfor deler av bestemmelsen om kontroll. Hans fartøy kan likevel kontrolleres og det samme kan hans redskap dersom denne står i sjøen. I kontrollsammenheng er altså konsekvensen at fritidsfiskeren ikke har plikt til å gi adgang inn i sine lokaler, for eksempel naust eller andre steder fangst eller opplysninger oppbevares. Slik bestemmelsen er utformet i andre ledd har han heller ikke plikt til å bistå under kontrollen. Sett i forhold til at det er innført strengere regler kan dette være noe problematisk.

Utvalget har verken i drøftingen eller i bemerkningene uttrykt noe hvor grensen går for å si at det dreier seg om høsting i ervervsøyemed. Det kan være slik at det å dekke seg bak redskapsreglene for høsting utenfor erverv ikke bør være nok til å unndra seg kontroll. I denne sammenhengen nevnes at en blant annet har avdekket saker der fritidsfiskere har benyttet ulovlig redskap til fiske større mengder sild som deretter selges som agn til sportsfiskere.

Fiskeridirektoratets kontrollansvar omfatter hele lovens virkeområde, noe som er klart angitt i § 12-1. Bestemmelsene i § 12-2 kan beskrives som de verktøy Fiskeridirektoratet har til disposisjon når kontroller skal gjennomføres. Bestemmelsen som omfatter alle som i ervervsøyemed er i besittelse av fisk er den viktigste i forhold til å angi hvem de konkrete verktøyene kan anvendes ovenfor. Utvalgets forslag bygger på gjeldene rett og begrenser de verktøy som er tilgjengelige ved kontroll av fritidsfiskere. Fiskeridirektoratet ser at dette kan beskrives som en logisk brist i forhold til det omfanget kontrollansvaret har.

Selv om det i visse tilfeller klart foreligger et behov for kontroll også rettet mot de som høster utenfor erverv, finner ikke Fiskeridirektoratet det ønskelig at vilkåret om ervervsøyemed fjernes. Dette gjelder også når en legger til grunn at utviklingen kan gå i retning av at kontrollbehovet på dette området kan øke. Det å fjerne vilkåret vil innebære at kontrollbestemmelsene kan anvendes nærmest ovenfor enhver borger. Fiskeridirektoratet mener at bestemmelsen med det vil bli for vidtrekkende i flere perspektiver.

Det anses som en mer hensiktsmessig løsning at en presiserer i forarbeidene hva som skal ligge i begrepet ervervsøyemed i denne sammenhengen. Vilket om ervervsøyemed må anses å være oppfylt i de tilfellene fisk omsettes, enten dette skjer via offisielle kanaler eller utenfor og uavhengig av hvor mye som omsettes. Begrepet får dermed et annet innhold enn det som ligger til grunn i deltakerloven og for lovforslagets kapittel VI om høsting utenfor erverv. Dermed vil adgangen være klart avgrenset og grensen går mellom de som bare fisker til egen husholdning og de som faktisk selger eller har solgt fangst. I denne sammenhengen skal det også nevnes at Fiskeridirektoratet heller ikke i dag driver kontroll rettet mot fritidsfiskere uten at det foreligger opplysninger om omsetning. Poenget er altså å gjøre en effektiv kontroll mulig også i forhold til de regler som denne gruppen opererer under, spesielt i forhold til det kvantum som tillates omsatt, noen øvre grense for det som tillates fisket finnes ikke nå.

Denne grensedragningen må ikke medføre at det oppstilles et strengt beviskrav i kontrollsammenheng for Fiskeridirektoratet for at pliktene skal kunne gjøres gjeldene. Med utgangspunkt i at det foreslås at forarbeidene klart redegjør for hva som ligger i begrepet ervervsøyemed må en i kontrollsammenheng ha klare kriterier for hva som skal til for å utløse pliktene. I forhold til de aktører som er registrert i offentlige registre som næringsdrivende på området, enten det dreier seg om handel, produksjon, fangst ol, er spørsmålet uproblematisk. I forhold til fritidsfiskere må dermed Fiskeridirektoratet på en eller annen måte sannsynliggjøre at det er solgt fangst eller at slike hensikter finnes. Dette

innebærer i realiteten at det oppstilles et beviskrav. Det er naturlig at det kreves sannsynlighetsovervekt, noe som vil være oppfylt dersom en har opplysninger fra forskjellige kilder om omsetning eller hensikter. Slike kilder kan komme fra andre offentlige myndigheter, private, egne observasjoner for eksempel av salg eller fangst av en samlet mengde som overstiger det som det er mulig å spise i egen husholdning og lignende.

Fiskeridirektoratet har foreslått at det innføres hjemler i kapittel XIII til å kunne pålegge fritidsfiskerne og/eller det som kalles turistfiskeanlegg plikt til å gi opplysninger om fangst. Det å pålegge noen en opplysningsplikt medfører behov for kontroll. Dette kan deles i to. Det ene er et behov rettet mot å kontrollere at plikten faktisk oppfylles. Det andre er rettet mot å kontrollere at opplysningene faktisk er riktige. I forhold til det ervervsmessige fisket dekkes begge disse behovene i dag. Slik behovet for opplysninger er beskrevet i forhold til fritidsfiske dreier det først om fremst om statistikkopplysninger og kontrollbehovet antas dermed i første omgang å dreie seg om å se til at pålagte plikter oppfylles.

§ 12-1 ledd hjemler ikke kontrolladgang i det omfang som slike nye opplysningsplikter vil utløse. Det vil dreie seg om fiskere som ikke selger fangst og det vil dreie seg om anlegg eid av aktører som ikke selv fisker eller har inntekter av fiske direkte. Bestemmelsen må altså få et tillegg som hjemler kontrolladgangen på samme måte som i forhold til andre aktører. Med utgangspunkt i samme reservasjon som beskrevet i forhold til kontrolladgangen når det gjelder fritidsfiskere foreslår Fiskeridirektoratet at hjemmelen avgrenses til å gjelde de som konkret er pålagt en opplysningsplikt enten det skjer i form av enkeltvedtak eller forskrift. Kontrolladgangen etableres dermed samtidig som opplysningsplikten trer i kraft. En kunne nok med de foreslåtte hjemler fatte vedtak om opplysningsplikt og i disse ta med en del kontrollbestemmelser, men det vil bli kunstig sett i forhold til hvordan all annen kontroll er regulert.

I bestemmelsens andre og tredje ledd er det angitt hva Fiskeridirektoratet har tilgang til og den ansvarshavende er pålagt plikter. Det reiser seg tre spørsmål i tilknytning til disse bestemmelsene. Det ene dreier seg om adgangen til opplysninger, det andre om vurderingen av hvilke opplysninger som er relevante og om kopiering av materiale. I denne sammenhengen er det ikke slik Fiskeridirektoratet ser det behov for endringer i utvalgets forslag til regler, men presiseringer i merknadene for å gjøre virkeområdet tydeligere og dermed unngå saker knyttet til slike spørsmål fremover. Det tredje spørsmålet er knyttet til tilfeller der det holdes tilbake eller legges frem feil opplysninger i all hovedsak for villedede kontrollpersonalet eller vanskeliggjøre deres oppgaveutførelse.

I forhold til adgangen til opplysninger opplever en regelmessig at det er problemer knyttet til å få fremlagt opplysninger om produksjonsmetoder og den tilhørende utnyttelsesgrad som oppnås på råstoffet. Bedriftene påberoper seg at det dreier seg om forretningshemmeligheter og at dette er unntatt for innsyn også for Fiskeridirektoratet. Det er klart at alle slike opplysninger er relevante for kontrollen som jo nettopp har som oppgave å kontrollere at det er gitt riktige

opplysninger over mottatt råstoff. Det å sammenholde mengde ferdigprodukt med oppgitt råstoff kan ikke skje uten tilgang til de opplysningene som bedriften besitter om sin egen produksjon. Bruken av slike opplysninger både i den aktuelle saken og utenfor er regulert av forvaltningslovens regler om taushetsplikt som fullt ut dekker det beskyttelsesbehovet bedriften har. Merknadene til bestemmelsen bør omtale forholdet til slike opplysninger for å gjøre det klart hvilken rekkevidde reglene har.

Dagens § 45 sier i tredje ledd at "ansvarshavende.... skal....bekrefte kopier, datalister, lagerlister mm....." I utvalgets forslag til tredje ledd er dette endret tilsamt bekrefte disse...." I og med at en ikke bekrefter originaler, men kopier ligger det i dette at det er adgang for Fiskeridirektoratet til å kopiere det som fremlegges. Det foreligger dermed et behov av bevissikringsårsaker for bekreftelser i alle fall av sentrale opplysninger. Bestemmelsene inneholder ingen spesifikk hjemmel til å kopiere dokumenter eller opplysninger. Det er heller ikke nødvendig, men det foreligger et behov for å presisere spesielt to ting i merknadene. Under en kontroll må alle opplysninger legges frem og det er Fiskeridirektoratet som vurderer om en opplysning er relevant eller ikke. Problemer knyttet til dette oppleves først og fremst i forhold til opplysninger som er lagret elektronisk. En nekter å legge frem opplysninger på en pc med den begrunnelse at den bare inneholder personlige filer. For å sikre kontrollens formål må plikten til å legge frem opplysningene strekke seg så langt at det faktisk kan gjennomføres en vurdering av om opplysningene er relevante eller ikke. Det er en vurdering som må gjøres av myndighetene og ikke kontrollobjektet. Beslutninger kan påklages i forbindelse med eventuell klage over gjennomføringen. Overflødige opplysninger, for eksempel av personlig karakter en får tilgang til er fullt ut dekket av de alminnelige regler om taushetsplikt. Forarbeidene må altså tydelig omtale hvordan vurderingen av hvilke opplysninger som er relevante skal skje.

Når det gjelder kopiering bør forarbeidene klart omtale at dette kan skje uansett lagringsmedium. Det vil si at det må gis adgang til å kopiere data som lagres elektronisk. Det dreier seg ofte om store datamengder og utskrifter på papir er helt u hensiktsmessig. Det kan ikke være opp til bedriften selv å vurdere hvilken kopieringsløsning som skal velges. Beslutning om dette må fattes av Fiskeridirektoratet noe som må gjenspeiles i forarbeidene. Dersom det tas kopier elektronisk må dette selvfølgelig skje på en måte som sikrer at de originale data ikke påføres skader, samtidig som hensynet til bevissikring ivaretas. Bedriften må ha en sikkerhet for å de dataene som benyttes i den videre kontrollen er de samme som de som faktisk ble kopiert. Begge disse to forholdene er av teknisk karakter. Selv om Fiskeridirektoratet ikke foreslår regelendringer nevnes at tilgang til datautstyr og kopiering av informasjon er spesifikt nevnt i de bestemmelser som regulerer andre myndigheters kontrolladgang på sine felt, blant annet Skatteetaten.

Til slutt behandles det tredje spørsmålet som omhandler situasjonene der det legges frem feil opplysninger. Med utgangspunkt i ordlyden er det klart at dagens § 45 kan benyttes som grunnlag for å straffe den som unnlater å legge

frem alle relevante opplysninger han har kunnskap om selv eller som finnes i bedriften ellers. Det er også klart med samme utgangspunkt i ordlyden at den som ikke åpner for en uhindret adgang rammes. I tillegg til disse situasjonene er bestemmelsen anvendt som grunnlag for domfellelse i enkelte tilfeller der det er lagt frem feil opplysninger. Dette skjer hovedsakelig i den hensikt å hindre at eventuelle regelbrudd blir oppdaget. At dette er straffbart leses ikke direkte av bestemmelsens ordlyd, heller ikke i utvalgets forslag. Spørsmål om dette er heller ikke behandlet i merknadene. At § 45 er anvendt på denne måten tilsier trolig at bestemmelser i straffeloven som rammer falsk forklaring ikke kan anvendes. I alle tilfelle gjelder dette når *lex specialis* prinsippet legges til grunn. Det er klart at en ny lov må inneholde alle bestemmelser på området slik at straffelovens straffebud bare kommer til anvendelse i særlige tilfeller som for eksempel for å beskytte fondets eiendomsrett.

Fiskeridirektoratet viser til kystvaktlovens § 36. Denne lister opp handlinger som er straffbare. Havressursloven kan ikke ha en straffehjemmel som er utformet etter samme modell fullt ut, men den trekkes frem for å illustrere at brudd på lydighets- og opplysningsplikter er beskrevet særskilt og ikke indirekte i de bestemmelsene som pålegger pliktene, i kystvaktloven primært § 29. Andre eksempler finnes i tollovens § 64, ligningslovens § 12-1, nr.1, litra a, På denne måten blir handlingsnormene på dette viktige området klart beskrevet og tilgjengelige for alle. I forhold til Fiskeridirektoratets kontrollvirksomhet vil bestemmelser av samme omfang som i kystvaktloven hva gjelder villedning og forspillelse av bevis være vesentlige. Tolloven har tilsvarende regler om villedning.

Den nye lovens sanksjonshjemler må ramme alle handlinger som forpurrer kontrollens formål og gjennomføring og dette bør uttrykkes klart i reglene etter den modell som er benyttet i de lover som er nevnt ovenfor.

Fjerde ledd i bestemmelsen inneholder hjemmel til å gi ”..pålegg om å stanse høsting, trekke redskap og stanse fartøy...” Hjemmelen omfatter i utgangspunktet forhold som skjer på havet enten under selve høstingen eller under transport enten denne skjer med fiskefartøyet eller transportfartøy. Forslaget inneholder altså ikke hjemmel til kunne pålegge stansing av aktiviteter som foregår på land eller en omlastingsaktivitet i seg selv. Fartøyene ligger da allerede i ro. I forbindelse med kontrollgjennomføring oppstår det av og til situasjoner der det er behov for å stanse en aktivitet i en kort periode, for eksempel i forbindelse med at lagre skal telles opp og lignende. I slike tilfeller kan det dreie seg om aktiviteter knyttet til innsett og uttak fra lageret i den perioden telling foregår. I andre sammenhenger kan det dreie seg om å stanse flytting av fisk rundt lokalene i den hensikt å skaffe oversikt over mengden fisk på bestemte steder. Kortere stans i forbindelse med sjekk av vekter er et annet eksempel. Under dagens bestemmelse i § 45 er en henvist til å legge slike beslutninger inn under den bistandsplikten den som kontrolleres har. Det vil være hensiktsmessig å utvide bestemmelsen i utvalgets forslag slik at stansing av aktiviteter kan pålegges også under kontroller rettet mot det som betraktes

som etterfølgende aktiviteter i forhold til selve høstingen og på den måten omfatte aktiviteter i anlegg på land osv.

Omfanget av en slik kompetanse til å gi pålegg om stansing av aktiviteter må begrenses til den som er nødvendig av hensyn til kontrollens gjennomføring. Dette tilsier en forholdsvis streng praktisering. Et slikt pålegg utløser en lydighetsplikt og brudd på denne vil være straffbar. En beslutning om å pålegge stansing kan dermed ikke obstrueres ved å klage på stedet. Det dreier som en beslutning som må respekteres med en gang av hensyn til det formålet som søkes oppnådd. Eventuelle klager må behandles etter vanlige regler og det offentlige har et ansvar for kostnader som påføres dersom det hefter bestemte feil ved beslutningen. En går ikke nærmere inn på dette idet spørsmålene er regulert gjennom regler på andre områder.

Fiskeridirektoratets kontrollvirksomhet er over tid dreiet noe bort fra bare å være tilstede på kaien mens landingene skjer. En driver i større grad kontroll i etterkant av at landingene er fullført. Denne tilnærmingen er svært viktig når det gjelder å etterprøve om mottakeren/kjøperen faktisk oppfylder sine plikter når det gjelder veiing av fangsten og føring av korrekte opplysninger på seddelen. Denne tilnærmingen er basert på en tanke om at ingen jukser med veiingen og seddelføringen når inspektørene er tilstede. Kontroll ved landingen er altså i stor grad en kontroll av om fiskeren har oppfylt sine plikter i forbindelse med selve fisket og den tilhørende rapporteringen for eksempel i form av dagbokføring. I en svært stor andel av anleggene skjer det en bearbeiding av fangsten i større eller mindre grad. Etterfølgende kontroll sammenligner som nevnt tidligere ferdig produkt med det råstoffet som er registrert på sedlene. Kunnskap om produksjonsmetoder, utstyr og oppskrifter er avgjørende i en slik kontroll. Fiskeridirektoratet arbeider i sin kontrollvirksomhet langsiktig i forhold til de enkelte bedrifter. Dette innebærer at innsamling av opplysninger skjer løpende med tanke på senere bruk i for eksempel en etterfølgende kontroll. Fiskeridirektoratet anser en slik fremgangsmåte for å være innenfor saltvannsfiskelovens § 45. Utvalget har ikke omtalt denne tilnærmingen i sine drøftelser og Fiskeridirektoratet mener at denne arbeidsmetoden er et eksempel som bør nevnes i forarbeidene.

Følgende tekst foreslås som nytt siste punktum i første ledd:

Tilsvarende gjelder hos de som er pålagt opplysningsplikter i medhold av § 8-7

Følgende tekst foreslås å erstatte fjerde ledd første punktum:

Fiskeridirektoratet kan under utøvelse av kontroll gi pålegg om å stanse pågående aktiviteter i den utstrekning det er nødvendig av hensyn til gjennomføring av kontrollen. Fiskeridirektoratet kan gi pålegg om å trekke redskap og stanse fartøy, og selv trekke redskap og forankring til slike.

§ 12-3 Utplassering av kontrollører og observatører

Det personell i Fiskeridirektoratet som utøver den daglige ressurskontrollen benevnes som inspektører. Dette er en betegnelse som er meget godt innarbeidet ikke bare i Norge, men også internasjonalt. Slik Fiskeridirektoratet ser er det ingen grunn til at den nye loven i en bestemmelse skal endre betegnelsen til kontrollør.

Det foreslås at benevnelsen kontrollør byttes ut med inspektør.

§ 12-4 Kontrollregister

Slik utvalget beskriver bestemmelsens virkeområde i bemerkningene på side 243 er det klart at adgangen til å opprette registre skal omfatte de opplysningene som kommer inn med utgangspunkt i opplysningsplikter pålagt aktørene enten i eller i medhold av loven. Dette anses som positivt.

Fiskeridirektoratet er imidlertid av den oppfatning at bestemmelsens bruk av benevnelser ikke er optimal. Dette gjelder selv om dens materielle innhold er dekkende. Bestemmelsen benytter begrepene "elektronisk sporing" og "meldingsordninger". Disse er som beskrevet av utvalget ment å vise tilbake til plikter som pålegges aktørene først og fremst med hjemmel i forsalgets kapittel 8. I dette kapitlet benyttes i all hovedsak benevnelser med utgangspunkt i ordet opplysningsplikt. Det er dermed ingen grunn til at ordet meldingsordninger skal brukes i § 12-4. Begrepet elektronisk sporing er ikke brukt i kapittel 8 i det hele tatt.

Ordlyden i bestemmelsen bør ta utgangspunkt i de begreper som er brukt i kapittel VIII og den bør utformes slik at den omfatter alle opplysninger som kommer inn direkte gjennom ordlyden og ikke via tolkninger.

Fiskeridirektoratet er pålagt å benytte sine begrensede kontrollressurser på en mest mulig kostnadseffektiv måte. Dette medfører direkte at en større andel av kontrollressursene skal rettes mot områder hvor risikoen for overtredelser anses å være størst. Risikovurdering benyttes i denne sammenheng. Bruken av kontrollressursene skal også dokumenteres på en bedre måte. Som et tillegg til dette nevnes at nasjonale behov og internasjonale forpliktelser i større grad enn tidligere fordrer en bedre oversikt over detaljopplysninger knyttet til hver enkelt gjennomført kontroll.

De opplysningene som er nødvendige for å oppfylle behovene som er beskrevet i avsnittet over er av et slikt omfang og type at de bare kan håndteres i form av et register. Et slikt register vil føres elektronisk først og fremst i form av en database. Fiskeridirektoratet er allerede pålagt å utarbeide en slik database. Det antas at en endelig versjon vil inneholde opplysninger som faller inn under personopplysningslovens regler. Det vil blant annet dreie seg om opplysninger som gir grunn til mistanke om mulige regelbrudd eller risiko for at slike vil begås og opplysninger om allerede avdekkede regelbrudd og den ilagte sanksjonen.

Fiskeridirektoratet foreslår at bestemmelsen utvides til å omfatte også opprettelsen av et register som nevnt. Registeret vil inneholde opplysninger samlet inn fra kilder som ikke har en sammenheng med opplysningsplikter fastsatt i medhold av loven og en egen formulering trengs.

Følgende ordlyd foreslås å erstatte første ledd:

Fiskeridirektoratet kan opprette registre for innsamling, lagring og bruk av opplysninger innhentet gjennom opplysningsplikter fastsatt i eller i medhold av loven eller opplysninger innhentet fra andre kilder til bruk for kontrollformål.

§ 12-5 Salgsorganisasjonens kontrolloppgaver

Fiskeridirektoratet vil innledningsvis fremheve at salgslagene i dag yter et svært viktig bidrag til den samlede ressurskontroll i Norge. Dette har sitt utspring i den nære knytningen som er etablert mellom omsetningen og kontrollen gjennom bruken av felles dokumenter i form av sedlene. Både omsetningen og kontroll, først og fremst kvotekontrollen er basert på disse.

Salgslagenes kvotekontroll er i dag basert på bestemmelsene i saltvannsfiskeoven § 7. Bestemmelsen er ikke foreslått videreført direkte, men overført til § 2-7. Bestemmelsen i § 2-7 må leses sammen med bestemmelsen i § 12-5. Fiskeridirektoratet nevner dette for å sette fokus på at regler gitt med hjemmel i § 12-5, andre ledd sammen med en eventuell delegasjon etter § 2-7 må beskrive salgslagenes konkrete kontrolloppgaver på en annen måte enn i dag.

Fiskeridirektoratet registrerer i dag at det på enkelte viktige områder er visse problemer knyttet til salgslagenes rolle i forbindelse med innsamling og videresending av fangstdata til Fiskeridirektoratet. Konkrete eksempler er knyttet til at salgslagene i en viss utstrekning ser ut til å akseptere at enkelte kjøper benyttet programvare for oversending av seddeldata som ikke tilfredstiller de krav som omfattes av opplysningsplikten. Dette medfører at til dels viktige data ikke blir overført til direktoratet. Det at enkelte salgslag ikke oversender data fra landingssedlene enda er også et eksempel på problemer. Dette medfører blant annet at det er umulig å etterkontrollere salgslagenes kvoteavregning. Det medfører også problemer knyttet til å følge fiskeriaktiviteten som tett som ønskelig er.

Fiskeridirektoratet er av den oppfatning at dette ikke er spørsmål som i detalj bør reguleres i loven men det er klart behov for presiseringer i forarbeidene. Slik systemet er i dag har salgslagene en svært viktig i ressurskontrollssammenheng ikke bare i form av kvotekontroll på fartøynivå, men også som dataformidler. Det siste følger av måten en har lagt opp bruken av felles dokumenter på. Frem til nå har dette vært hensiktsmessig både for forvaltningen og aktørene. Noe annet hadde medført ekstraarbeid for aktørene. I den elektroniske verden kan en i fremtiden tenke seg at opplysningene gå direkte fra mottaker/kjøper til direktoratet og at alle eller et utvalg av opplysningene går til salgslaget for

omsetningsformål, men dagens system vil leve videre enda i en del tid. Fiskeridirektoratet mener at spørsmålene det er tale om har sammenheng med den kontrolloppgaven salgslagene er pålagt.

Utvalget har foreslått en videreføring av dagens rettstilstand så vidt en kan se med § 12-5. Det 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 og frem 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 gi myndighet til å utføre tilsyn med om pliktene oppfylles. En kan ikke fra Fiskeridirektoratet tungt nok understreke salgslagenes avgjørende plass i kjeden av aktører som har hånd om fangstopplysninger. Behovet for en bedre regulering enn i dag skulle dermed være åpenbart.

Fiskeridirektoratet er av den oppfatning at salgslagenes kontrolloppgaver i forhold til ressurskontroll i sin helhet må være regulert i 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 XIII.

I dag er det slik at straffebestemmelsen i råfiskloven benyttes dersom en kjøper straffes for overtredelse av reglene om føring av sluttseddel. Dersom fisken bare mottas benyttes hjemmelen i saltvannsfiskeoven som også benyttes mot fiskeren uavhengig av om fisken omsettes eller ikke. Dette gjelder selv om dagens saltvannsfiskelov kan hjemle straff også mot en kjøper. Denne formen for dobbelhemling er uheldig og bør fjernes. Det er i dag også mangler i forhold til adgangen å inndra ulovlig vinning strafferettslig med hjemmel i råfiskloven. Dette er behandlet særskilt senere, men det nevnes allerede nå fordi det i seg selv begrunner at hjemler samles i samme lov. Alle opplysningsplikter bør dermed hjemles i den nye loven slik det er foreslått. Hjemmelen i råfisklovens § 7, andre ledd om fiskemottaksbedrifters opplysningsplikt bør fjernes. Råfiskloven vil dermed stå igjen som en lov som regulerer omsetningen i første hånd. Det vil si danner grunnlaget for salgslagenes opprettelse, regler, drift og gir dem kompetanse til selv å kontrollere at egne regler blir overholdt. Alt som vedrører ressurskontrollen reguleres dermed av den nye loven. Det anses som uproblematisk å opprettholde dagens kobling i forhold til felles bruk av dokumenter. I dagens forskrift er det tatt høyde for dette ved at lagenes behov for opplysninger er tatt inn på formularene.

Fiskeridirektoratet finner grunn til å nevne at verken dagens bestemmelse i § 45 a eller utvalgets forslag inneholder noen regler som gir salgslagene kompetanse til å gjennomføre selve ressurskontrollen. I forhold til den kontroll som gjøres på bakgrunn av sedlene er dette unødvendig. Det har betydning i forhold til kontroll

av om egne regler gitt i medhold av råfiskloven overholdes og i forhold til ressurskontroll som skjer ute i bedriftene. Med kompetanse menes her hvilken plikter den kontrollerte har ovenfor salgslagets personell.

Spørsmålet om kompetanse til å gjennomføre kontroll i forhold til egne regler er tatt opp i forbindelse med en henvendelse fra Skagerakfisk S/L til departementet i brev av 11.november 2004. I brev med referanse 200000599-/GFD har departementet besvart henvendelsen. Fiskeridirektoratet legger til grunn at det her dreier seg om spørsmål knyttet til råfiskloven i sin helhet. Med det utgangspunktet en har foreslått ovenfor når det gjelder grensen mellom de to lovene, vil en påpeke at kompetansereglene må deles i to lovene. I denne sammenhengen nevnes at de kontrollmetoder som kan tenkes anvendt på begge områder kan være de samme. Omsetningskontroll der kjøpt råstoff registrert på seddel sammenlignet med det som selges vil være en god metode til å avdekke om for eksempel minstepriser omgås. En kontroll med et slikt fokus vil dermed også kunne avsløre om fisk ikke er ført på seddel. Tilsvarende kan en tenke seg motsatt vei.

Spørsmålet om kompetanse for salgslagene til å gjennomføre ressurskontroll dreier seg altså om de skal gis slik spesifikk 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 er strengt nødvendig for at salgslaget skal kunne gjennomføre sine oppgaver på ressurskontrollområdet. Noe annet er i forhold til kontroll av egne regler. En kompetanseregel utløser også spørsmål knyttet til hvilken lydighetsplikt og bistandsplikt som skal pålegges den som kontrolleres. Spørsmål om dette for Fiskeridirektoratets del er behandlet ovenfor.

Fiskeridirektoratet er av den oppfatning at en plikt til å utføre oppgaver innenfor ressurskontrollen må følges av kompetanseregler. Slike regler må også følges opp i den forstand at det etableres plikter for den som skal kontrolleres. En er kjent med at departementet arbeider med disse spørsmålene knyttet til råfiskloven og overholdelse av salgslagenes forretningsregler. Utgangspunktet for dette arbeidet er henvendelsen fra Skagerakfisk som er nevnt ovenfor.

§ 12-6 Kontroll utenfor salgsgeselskapets førstehåndsomsetning

Forslaget er ment å sikre kontroll i de tilfellene det landes fangst som ikke er underlagt salgslagets omsetningsrett eller kontrolloppgaver er pålagt disse. Forslaget legger opp til en fleksibilitet i den forstand at tiltak ikke vil settes i verk uten at det faktisk foreligger er kontrollbehov. De tiltakene som kan settes i verk foreslås å være at fangsten må losses på bestemte steder eller transporteres via kontrollpunkter. Sett i forhold til hva som ligger i begrepet transport kan det opprettes kontrollpunkter både på sjø og land. Dette legger til rette for en god fleksibilitet når det gjelder anvendelsen av dette tiltaket. Nærmere fastsettelse av sted må ta utgangspunkt i kontrollressursene og de negative effekter som kan følge av kontrollen. Disse må ikke overstige den effekt kontrollen anses å gi.

På side 18 i nevnte proposisjon uttaler departementet følgende om opprettelse og bruk av sporingsregisteret:

”Opplysningene i registeret er i utgangspunktet ikke ment å skulle brukes til andre formål enn saltvannsfiskeoven angir, jfr. innledningen i lovens § 4 og § 45 første ledd om Fiskeridirektoratets kontrollkompetanse.” I forskrift av 7. april 1999 om register for lagring av opplysninger innsamlet ved bruk av satellittsporingsutstyr er det derfor i § 2 første ledd bestemt at ”Registeret skal benyttes av Fiskeridirektoratet og Kystvakten til overvåkning og kontroll av fiskefartøys aktivitet.”

I Innst.O. nr. 66 1997-98 uttalte næringskomiteen følgende om endringen i saltvannsfiskeoven:

”Formålet med framlegga er å syte for at norsk fiskeriforvaltning har tilfredsstillande kontroll med utøvinga av fisket på feltet. Det er difor ynskjeleg å utvida bruken av informasjonsteknologi i dette arbeidet.

[...] Komiteen syner til at satellittsporing først og fremst vil vera eit godt hjelpemiddel til å målretta kontrollinnsatsen. Sporing vil også kunna gjera det mogleg å etablere ordningar som kan betra tryggleiken til sjøs både for mannskap og fartøy, særleg ved at høve til raskt å slå fast eit fartøy sin posisjon vert vesentleg betra. Komiteen sluttar seg til Fiskeridepartementet sitt framlegg om å oppretta heimel til ved forskrift å kunna påleggja fiskefartøy å ha satellittsporingsutstyr om bord, slik at fartøyet sin posisjon kan formidlast automatisk i staden for manuelt.

[...] Fleirtalet meiner bruken av dei data som sporingsutstyret hentar inn må reguleras av Datatilsynet i nært samarbeid med Fiskeridepartementet.”

Det er således klart at ordningen er etablert ut fra behovet for kontroll av fartøyenes fiskeaktivitet. Det kan derfor hevdes at bruk av sporingsopplysninger til andre etaters kontrollformål vil kunne svekke begrunnelsen for at ordningen skal være obligatorisk og at kostnadene med anskaffelse og drift av sporingsutstyret skal dekkes av fartøyeierne.

En prinsipiell betenkelighet med sporingsteknologien er at den for en fisker kan være egnet til å skape følelsen av å være overvåket. Denne betenkeligheten forsterkes dersom også andre forvaltnings- og kontrollorgan gis adgang til opplysningene i registeret.

Et annet hensyn i samme retning er at spredning av informasjonen i registeret til andre etater, vil kunne redusere den registeransvarliges (Fiskeridirektoratet) mulighet til å opprettholde tilfredsstillende sikkerhetsrutiner.

Fiskeridirektoratet ser, til tross for disse hensyn, at andre forvaltningsorganer kan ha et reelt og saklig begrunnet behov for bruk av informasjonen i

sporingsregisteret. Det vil da være lite hensiktsmessig om disse organer selv måtte samle inn den samme type informasjon som Fiskeridirektoratet allerede har skaffet til veie. En vil i denne sammenheng spesielt vise til samarbeidsavtalen inngått mellom Fiskeridirektoratet, Toll- og avgiftsdirektoratet og Skattedirektoratet. En samordnet innsats på området vil medføre mer effektiv ressursbruk både hva angår den tekniske og operative delen av overvåkingen og selve registerbehandlingen.

Sett hen til de klare forutsetningene som lå til grunn ved innføring av satellittsporing, bør imidlertid en utvidet bruk av satellittsporingsregisteret nevnes særskilt i forarbeidene.

Legger til grunn at opplysninger som er innhentet i medhold av deltakerloven, eller som man trenger opplysninger om i medhold av deltakerloven, omfattes av § 12-7, jfr. § 12-1 om kontrollansvar som henviser til lovgivning om deltakelse. Dette vil ha betydning ved kontroll av opplysninger vedrørende eiersammensetninger, navn på fartøyeier, adresse til fartøyeier, fartøyparametre m.v.

Når det gjelder utenlandske fartøy vil en gjøre oppmerksom på at en utvidet bruk av sporingsregisteret må anses for å være i strid med sporingsavtalene som Norge har inngått med EU, Russland, Island, Grønland og Færøyene. Disse avtalene bør reforhandles på dette punkt.

Til Kap. XIII – Administrative reaksjoner, straff og straffeprosessuell inndragning. Havressursfondet

Fiskeridirektoratet bemerker innledningsvis at utvalgets forslag når det gjelder sanksjoner legger til rette for en raskere og mer hensiktsmessig saksbehandling hvor de mindre og mest vanlige overtredelsene i dag kan avkriminaliseres og håndteres administrativt. Det er imidlertid spørsmål utvalget ikke har behandlet og momenter som ikke er trukket inn. Når det gjelder straffehjemmelen og inndragningshjemmelen har også utvalget lagt til rette for positive endringer, blant annet gjennom innføringen av ansvar også for den underordnede på visse vilkår. Fiskeridirektoratet vil spesielt behandle spørsmål knyttet til den senere tids utvikling i rettstilstanden på fiskeriområdet i forbindelse med behandlingen av bestemmelsene om straff og inndragning i §§ 13-4 og 13-5.

§ 13-1 Tvangsmulkt

Fiskeridirektoratet anvender allerede tvangsmulkt på andre områder. Dette gjelder spesielt på havbruksområdet. Meningen med denne sanksjonen er å tvinge frem etterlevelse av plikter enten disse er gitt forskrifter eller i form av enkeltvedtak. Trusselen om tvangsmulkt virker klart preventivt.

Når det gjelder overtredelser på havressurslovens område vil det være få tilfeller der tvangsmulkt kan tenkes anvendt. Utvalget nevner selv bare et konkret eksempel, pålegg om fjerning av etterlatt redskap i medhold av § 2-10.

Dersom en konkret ser på ressurskontroll vil dette være svært få tilfeller der sanksjonen kan tenkes brukt. De fleste overtredelser er konkrete overtredelser i form av brudd på regler om utøvelse av selve fangsten eller brudd på opplysningsplikter. Det eneste en kan tenke seg er situasjoner hvor alle regler om utøvelse og plikter til å gi opplysninger overholdes i utgangspunktet, men hvor det ikke er anskaffet pålagt utstyr eller programvare for å sende opplysningene inn til rett tid. Slike situasjoner kan tenkes fremover dersom hjemlene til å gi nærmere regler om hvilken type utstyr og/eller programvare som skal anvendes. Det mest nærliggende i slike nye regler er jo nettopp frister for anskaffelse og implementering. Tvangsmulkt kan i slike tilfeller virke etter sin hensikt og sikre gjennomføring.

§ 13-2 Overtredelsesgebyr

Som nevnt i innledningen er ikke alle spørsmål på dette området behandlet av utvalget og en del momenter er ikke trukket inn. Fiskeridirektoratet behandler heller ikke alle spørsmål i det videre. Meningen er å sette fokus på sentrale prinsippsspørsmål som bør avklares og samtidig uttale seg konkret om spesielt to forhold knyttet til dagens håndheving. Det ene dreier seg om terskelen for å ilegge sanksjoner av pønalt karakter og det andre om det straffenivået som er etablert gjennom langs tids rettspraksis.

Med utgangspunkt i NOU 2003:15 Fra bot til bedring, legger Fiskeridirektoratet til grunn at det dreier seg om en sanksjon som kan tenkes anvendt i den hensikt å avkriminalisere enkelte mindre omfattende regelbrudd som i dag sanksjoneres strafferettslig. Utvalget synes imidlertid å gå lengre enn dette. På side 206, andre spalte, andre avsnitt finnes følgende uttalelse: "Overtredelsesgebyr vil kunne være aktuelt ved mindre overtredelser som i dag avgjøres med advarsel fra Kystvakten om ikke andre overtredelse er begått samtidig."

Dette kan bare forstås på en måte og det er en innskjerping i forhold til i dag når det gjelder sanksjonsbruk. Et overtredelsesgebyr i stedet for en advarsel innebærer jo en forpliktelse til å betale et beløp. En advarsel ses på som en konstatering av at det er begått et regelbrudd og at både de objektive og subjektive vilkår er oppfylt, men at forholdet ikke anses å ha et omfang eller en alvorlighetsgrad ellers som tilsier at konkrete straffesanksjoner bør anvendes. En kan med andre ord se det som en påminnelse om å skjerpe inn for eksempel rutiner om bord. Forholdet anses oppgjort med advarselen og den eneste følgen for de som er meddelt advarselen er at terskelen for anmeldelse senkes hvis vedkommende tas på nytt for samme eller lignende regelbrudd. I slike tilfeller har jo vedkommende ikke tatt advarselen til følge.

Dagens advarselsinstitutt er etablert i et samarbeid mellom Kystvakten og Fiskeridirektoratet. For å sikre en lik håndhevelse er det utarbeidet en felles veiledning. Den er unntatt offentlighet i sin helhet på grunn av sitt innhold. Fiskeridirektoratet er av den klare oppfatning at en med dette har etablert den beste tilnærmingen til håndtering av de minst alvorlige regelbruddene. En

strengere tilnærming for disse kan ha flere følger, kanskje også positive i visse tilfeller, men det veier ikke opp for den klart mest negative. En for streng sanksjonering av de minst alvorlige regelbruddene kan ha den følge at deler av kontrollvirksomheten mister legitimitet i næringen. For Fiskeridirektoratets del er det svært viktig at ikke kontrollen skal bli oppfattet dit hen at det i all hovedsak dreier seg om å lete etter mindre overtredelser og straffe disse strengt. Det er nettopp det motsatte en søker. Det å avdekke alvorlige regelbrudd skal ha første prioritet og straffene være strenge. Advarselen er et godt verktøy nettopp til å signalisere dette. Samtidig er en av den oppfatning at en klart signaliserer til næringen hva som aksepteres og hva som ikke aksepteres. En advarsel innebærer som sagt ikke noen aksept.

Fiskeridirektoratet vil altså sterkt advare mot å innføre overtredelsesgebyr dersom dette vil senke terskelen for å ilegge sanksjoner av pønalt karakter i forhold til i dag. Dersom hensikten er å beholde dagens tilnærming, men erstatte politianmeldelse og behandling i rettsapparatet med overtredelsesgebyr i en del av sakene stiller det seg annerledes. Som nevnt innledningsvis kan en på denne måten avkriminalisere en del regelbrudd i forhold til i dag. Dette må i tilfelle være de minst omfattende av de som i dag anmeldes. Dette reiser spørsmål som behandles i det videre.

For det første reises spørsmål knyttet til saksbehandlingen i form av ressurser. Det er en realitet at ressursbruken knyttet til sanksjonering i dag er delt mellom Fiskeridirektoratet og politi og påtalemyndighet. En del av den ressursbruken disse i dag legger ned i sakene vil måtte dekkes av Fiskeridirektoratets ressurser dersom overtredelsesgebyr innføres. Politi og påtalemyndighet benytter en ikke ubetydelig mengde ressurser på behandling av saker fra Fiskeridirektoratet og Kystvakten i dag når en sammenligner med de ressurser disse to organene selv benytter til saksbehandling. Flytting av ressursbruk kan imidlertid ikke være avgjørende for bruk av overtredelsesgebyr.

Hvor de konkrete grensene skal gå mellom de overtredelser som sanksjoneres med overtredelsesgebyr og de som må anmeldes reiser flere spørsmål. Skal en følge en inndeling basert på hvilken regel som brytes, skal en legge omfanget til grunn osv. I dette bildet er det viktig for Fiskeridirektoratet å få frem at majoriteten av saker som anmeldes i dag dreier seg om brudd på opplysningsplikter, enten det dreier seg om brudd på reglene om å føre dagbok eller plikten til å føre sedler med korrekt innhold. Brudd på regler om føring av dagbok og sending av rapporter til Fiskeridirektoratet representerer også en stor del av de sakene Kystvakten håndterer. Omfanget varierer fra bare å lede til en advarsel til straff og inndragningskrav i millionklassen. De fleste sakene ender med advarsel og de alvorligste utgjør naturlig nok et lite antall. Utgangspunktet for en videre behandling er altså at en avkriminalisering vil lede til at en viss andel av dagens saker vil kunne avgjøres med et overtredelsesgebyr i stedet for å bli anmeldt.

Brudd på saltvannsfiskelovens regler har siden lovens ikrafttredelse vært gjenstand for strafferettslig behandling. Det har hele tiden vært en utvikling i

sakstyper som har vært forelagt domstolene. Ressurskontrollen har hele tiden utviklet seg. Det er først i de senere år en har sett alvorlige saker knyttet til landanlegg. Spørsmål knyttet til disse behandles særskilt i forbindelse med §§ 13-4 og 13-5. I forhold til de regelbruddene som forekommer oftest har domstolene over tid tatt stilling til de fleste spørsmål. Dette betyr at det er etablert et nivå på straffutmålingen og prinsipper for selve utmålingen basert på type overtredelse, dens omfang og det forsett som er utvist. Fiskeridirektoratet er av den oppfatning at en for denne gruppen regelbrudd nå har et straffenivå som fungerer effektivt samtidig som det tas hensyn til det forsett som er utvist. Det siste er svært viktig og Fiskeridirektoratet vil igjen peke på advarselen. Denne fanger opp de minst alvorlige forholdene og her skiller det også i saksbehandlingen på det forsett som er utvist. Fiskeridirektoratet vil derfor advare mot en avkriminalisering som reduserer straffene fra dagens nivå.

I en hver håndhevingssituasjon vil det være opptil myndighetene å velge mellom å ilegge overtredelsesgebyr eller å anmelde saken til politiet. Fiskeridirektoratet ser at overtredelsesgebyr på sikt kan være en egnet sanksjon å benytte i en del tilfeller. Det dreier seg i første omgang om for eksempel mindre omfattende overtredelser som har karakter av formalovertredelser, men likevel så alvorlige at sakene ikke kan avsluttes med advarsel. Slike saker anmeldes til politiet i dag. Fiskeridirektoratet går dermed inn for at hjemmelen innføres.

Til § 13-3 Havressursfondet

Utkastets forslag til opprettelse av Havressursfondet er ny. Formålet med forslaget til fond for inndratte midler er imidlertid et formål som har opptatt Fiskeridirektoratet lenge. Etter gjeldende rett er det ingen tvil om at både salgsorganisasjonene og fiskeriforvaltningen har sett svakhetstrekk når det gjelder disponering av slike midler. Etter gjeldende rett er det ingen fordelingsmekanisme av de inndratte midler salgsorganisasjonene og fiskeriregionene i mellom, og Fiskeridirektoratet har derfor tidligere tatt til orde for en regelendring der f. eks. inndratte midler ble samlet i en "pott" for fordeling ut fra mer overordnede hensyn.

Fiskeridirektoratet legger til grunn at ukastet ikke er til hinder for at salgsorganisasjonene likevel tilføres deler av verdiene gjennom myndighetenes disponering av fondet. En vil i den forbindelse vise til det lovfestede ansvaret salgorganisasjonene har for kvotekontrollen. Selv om organisasjonene med grunnlag i inntekter så som lagsavgift mv utøver kvotekontroll når de ivaretar eneretten til omsetning, tilvirkning og omsetning av råfisk i første hånd, vil det være viktig at salgsorganisasjonene, særlig de mindre organisasjonene, har et minimum av økonomiske midler til å ivareta sine kontrollplikter. Gjennom den foreslåtte eierskapsmodellen med ressursfond kan myndighetene friere enn i dag målrette anvendelsen av tilbakeførte verdier.

Fiskeridirektoratets vurdering er derfor sammenfallende med Havressurslovutvalgets vurdering (side 169), om at det er mest ryddig i forhold

til salgsorganisasjonenes roller som hhv. offentlig myndighet og interesseorganisasjon, at en har et sentralt fond. Derved disponeres midlene innenfor retningslinjer gitt av departementet, isteden for skjønnsmessig av vedkommende salgsorganisasjon. Som et eksempel på nytten av sentrale retningslinjer for bruk av midlene, vil Fiskeridirektoratet vise til at salgsorganisasjonene tidligere har fått Fiskeridepartementets dispensasjon til å anvende midler til utvikling av IT-verktøyet for å bedre kvotekontrollen.

I tillegg til tilbakeførte midler foreslår utvalget at to andre administrative reaksjonsformer, tvangsmulkt og overtredelsesgebyr, skal inngå i Havressursfondet. Det fremgår av utkastet at formålet med tvangsmulkt er å fremtvinge oppfyllelse, og ikke er straff. Overtredelsesgebyr karakteriseres ved at det pålegges å betale et beløp som følge at en har overtrådt et forbud eller påbud. Formålet med gebyrileggelse er pønalt (side 245).

Fiskeridirektoratet antar at et fond med tre inntektskilder, der eierskapet til midlene fastsettes gjennom forvaltningsvedtak, vil ha vekslende kapital til disposisjon. Dette vil måtte medføre vekslende fleksibilitet mht departementets bruk av midlene.

I utkastets annet ledd gis departementet fullmakt til å gi regler om organiseringen av Havressursfondet mv. Fiskeridirektoratet ser det slik at Havressursfondet i tillegg til å ha et organ som vedtar retningslinjer av mer prinsipiell karakter, vil måtte etablere funksjoner som ivaretar den daglige drift av fondet. En vesentlig funksjon vil være innfordring av de tre kategorier midler som tilfaller fondet. For inndratte midler har en etter gjeldende rett rutiner som det bør kunne bygges videre på. Pengestrømmen ved omsetning mv av råfisk i første hånd går gjennom salgsorganisasjonene. Ett utgangspunkt kan derfor være å videreføre den innfordringen som skjer i dag, og øremerket slik at Havressursfondet på en sikker måte kan håndheve sitt eierskap over de midler som salgsorganisasjonene tilbakefører.

Opprettelsen av fondet er en konsekvens av utvalgets forslag ellers. Fiskeridirektoratet vil understreke viktigheten av hjemmelen i andre ledd til å gi nærmere regler om fondet og spesielt anvendelsen av fondets midler. Fondets midler vil som nevnt bestå av verdier som er knyttet både til tilbakeførte midler i medhold av § 2-7, og mulkt og gebyrer i medhold av §§ 13-1 og 13-2. De fondsmidler som blir innkrevd i medhold av §§ 13-1 og 13-2 bør i sin helhet benyttes til kontrolltiltak, da disse refererer seg til straffbare handlinger. Begrepet "kontrolltiltak" bør i denne sammenhengen defineres vidt. Midlene bør således kunne benyttes til alt fra støtte til kjøp av utstyr til bruk i kontroll, enten det dreier seg om for eksempel vekter eller datautstyr, til konkrete tiltak i forbindelse med holdningsskapende arbeid i næringen.

Til § 13-4 Straffansvar

Utvalget foreslår en viss utvidelse av den øvre strafferammen i forhold til dagens regler. Fiskeridirektoratet er enig i en slik tilnærming med den

begrunnelse at strafferammene bringes opp på et nivå som kan sammenlignes med de bestemmelser i straffeloven som er anvendt i fiskerisaker frem til nå. I den senere tid er det kommet avgjørelser i rettsapparatet som sier at bestemmelsene ikke er anvendelige enten alene eller i konkurrens med regler i råfiskloven og saltvannsfiskeloven. I første omgang gjelder dette bestemmelsene om falsk forklaring i strl.§ 166 og heleri i strl.§ 317. I de sakene bestemmelsene er anvendt av domstollene har resultatet vært en strengere straffeutmåling enn dersom bare spesiallovgivningen hadde vært lagt til grunn. Det er flere grunner til at straffene ble strengere. En går ikke inn på disse, men konstaterer at straffene i hvert fall nærmet seg det som gjelder ellers i samfunnet ved overtredelser av samme karakter og økonomiske omfang. Dette siste anses som svært viktig i forhold til straffens preventive virkning.

Som sagt har det i den senere tid falt avgjørelser som gjør at de to nevnte bestemmelser ikke lenger vil bli anvendt på fiskerisaker i utgangspunktet. For § 166 sin del er dette avklart på den måten at anvendelse i idealkonkurrens er ute av bildet. Det står fortsatt åpent om bestemmelsen kan anvendes alene. For heleri er situasjonen den at idealkonkurrens også er ute av bildet. Utvalget omtaler i første ledd at fengsel i inntil et år kan anvendes dersom ikke strengere straffebud kommer til anvendelse. Som et eksempel på strengere straffebud nevnes nettopp § 166. Utvalget foreslår deretter en øvre strafferamme på 3 år for handlinger begått under særdeles skjerpene omstendigheter.

Fiskeridirektoratet legger i lys av den senere tids utvikling i rettsapparatet til grunn at alle brudd på regler gitt i eller i medhold av loven må rammes av lovens egne sanksjonshjemler. Straffelovens regler vil dermed bare komme til anvendelse der spesiallovens egne handlingsnormer ikke dekker forholdet. Dette kan gjelde for eksempel krenkelse av fondets eiendomsrett gjennom underslag som nevnt tidligere eller heleri i visse situasjoner.

I sin omtale av hva som anses som særdeles skjerpene omstendigheter omtaler ikke utvalget særlig konkrete forhold. Fiskeridirektoratet mener at de strafferammene som foreslås er tilstrekkelige i utgangspunktet og at det er riktig med en deling slik utvalget foreslår. I motsetning til utvalget mener Fiskeridirektoratet at de forholdene som kan henføres under strengere strafferammer slik utvalget har tenkt hører inn under de forholdene som bør falle inn under den øverste strafferammen. En tenker her spesielt på de faktum som ligger bak sakene der straffelovens regler har vært anvendt. Dette er gode typetilfeller når det gjelder å beskrive den groveste formen for kriminalitet som finner sted innenfor fiskeriene. Det er ingen grunn til at dette i fremtiden ikke skal kunne håndteres i sin helhet. En slik tilnærming fordrer at den øvre strafferamme holdes på det nivået utvalget foreslår slik at de faktiske straffene holdes på samme nivå som tilsvarende overtredelser på andre næringsområder.

Som utvalget peker på kan det tenkes at strengere straffebestemmelser kan komme til anvendelse. De mest praktiske vil være andre enn de utvalget fremhever. Eksempler fra straffeloven vil være grovt underslag § 256, jfr § 255,

grovt bedrageri § 271, jfr § 270 og grovt heleri § 317 i visse tilfeller. Disse reglene vil være brutt ved samme handling som også innebærer brudd på lovens bestemmelser, for eksempel ved manipulering av veieutstyr i den hensikt i bedra fiskeren, unnlate å føre fisk på seddel for å hindre tilbakeføring av fondets eiendom eller å skjule utbytte av slike handlinger. I slike tilfeller vil det være riktig å anvende den strengeste straffebestemmelsen. Utvalget har foreslått en bestemmelse om dette. Den bør imidlertid kobles til begge strafferammene som er foreslått tatt inn i havressursloven. Dette er en nødvendig følge av Fiskeridirektoratets forslag om endringer i bestemmelsen.

Av hensyn til anvendelsen av bestemmelsens øverste strafferamme er det viktig at forarbeidene på en klarere måte enn utvalget har gjort det trekker opp retningslinjer for hva som menes med særdeles skjerpene omstendigheter. Fokus må da settes nettopp på den grove kriminaliteten på denne området, dens særtrekk og omfang.

Fiskeridirektoratet vil vise til at spørsmål knyttet til straff og strafferettslig inndragning ble behandlet i et brev til departementet datert 15.6.05. Departementet ba om redegjørelse i brevs form etter et møte i departementet 8.6.05. Brevet er vedlagt, det samme er brev av 20.6.05 fra førstestatsadvokat Lars Fause til Riksadvokaten. Brevet er en oppfølging av samme møte og inneholder viktige faktaopplysninger og drøftelser. Direktoratet ber om at det blir tatt hensyn til opplysningene i den videre behandlingen av spørsmålene.

Fiskeridirektoratet foreslår at første ledd gis følgende utforming:

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, straffes med bøter eller fengsel i inntil 1 år. Under særdeles skjerpene omstendigheter kan fengsel i inntil 3 år anvendes. Dersom forholdet rammes av strengere straffebestemmelser kommer disse til anvendelse.

Tredje ledd foreslås å utgå.

Til § 13-5 Inndragning

Innledningsvis vises det igjen til brevet av 15.6.05 nevnt ovenfor og de delene som omhandler inndragning. Brevet utdyper det som behandles i det videre.

Frem til i dag har det altså vært slik at kjøperen straffes med utgangspunkt i råfisklovens straffehjemmel. Denne loven har ikke egen hjemmel om inndragning. Inndragning må dermed baseres på straffelovens hjemler. Høyesterett har avsagt en dom 8 oktober 2004 der tiltalte ble frifunnet for inndragningskravet med utgangspunkt i at straffelovens inndragningshjemler ikke var anvendelige. Dette gjaldt altså selv om det dreide seg om fisk som ikke var registrert på sedler og dermed heller aldri oppgitt til myndighetene og avregnet mot kvoter. Det dreide seg i den saken om store mengder torsk. Saken dreier seg i realiteten om et typisk tilfelle av omfattende kriminalitet. En kjøper unnlater å føre opp fisk og gjennom etterforskningen lykkes det ikke å

knytte denne fisken til bestemte fiskefartøyer. Kjøperen står i slike saker igjen som den eneste som kan tiltales. Et regelverk som i slike tilfeller ikke sikrer at utbytte kan inndras også strafferettslig er svært problematisk når en ser på den avgjørende rollen en kjøper har for at det i det hele tatt skal være mulig for en fisker å unndra fisk i særlig omfang fra kvoteavregningen. Slike handlinger er umulige uten et samarbeid mellom mottaker/kjøper og fisker.

Inndragningsbestemmelsene må altså likestille de to aktørene fullt ut. Med utgangspunkt i at Fiskeridirektoratet foreslår at alle hjemler som vedrører opplysningsplikter og ressurskontroll samles i den nye loven, må inndragningsbestemmelsen også ta høyde for at den skal dekke begge aktører. Slik utvalgets forslag er formulert dekker den bare fartøysiden.

Bestemmelsen må altså ta opp i seg det som skjer ved lossingen. Det er på dette tidspunktet fangsten veies og seddel skal skrives. Stedet der den straffbare handlingen skjer er dermed klart pekt ut. Med utgangspunkt i at det gjelder krav til slike steder, herunder bygningstekniske, vil en henvisning til dette ved begrepene anlegg og eiendom være tilstrekkelig. Dersom lossing skjer til steder det ikke finnes anlegg i tradisjonell forstand må en kunne følge fisken videre i den forstand at den vil fraktes til et sted for oppbevaring eller produksjon. Den er fremdeles ulovlig og i medhold av § 2-8 vil det være forbudt å motta eller omsette slik fisk. Begrepet redskap knytter seg først og fremst til fartøyet i form av fiskeredskap. For å dekke opp det tilsvarende i et anlegg bør bestemmelsen inneholde ordene utstyr og gjenstand. Dette er en mer naturlig betegnelse for det som finnes i et anlegg for å kunne håndtere fangsten.

Fiskeridirektoratet vil også peke på at det er behov for å gå nærmere inn på forholdet mellom den administrative tilbakeføringen og den strafferettslige inndragningen. Utvalget synes ikke å ha berørt disse spørsmålene i tilstrekkelig grad. Utgangspunktet etter utvalgets lovforslag vil være det samme som i dag. Utgangspunktet tas dermed i dagens regler. Saltvannsfiskeloven §§ 7 og 11 etablerer en eiendomsrett til fangst tatt eller levert i strid med regelverket for salgslagene. I dag er det slik at store verdier blir inndratt til fordel for statskassen med utgangspunkt i saltvannsfiskelovens § 53 i de sakene som behandles i rettsapparatet. Dette gjelder saker anmeldt av Kystvakten samt saker anmeldt av Fiskeridirektoratet. Det kan dreie seg om alt fra fisk tatt med ulovlig redskap, på ulovlig sted, til ulovlig tid, fangst som ikke er tatt med på rapporter enten det dreier om dagbok, fangstrapporter eller sedler. Med utgangspunkt i dagens regler kan man trolig si at det å føre dagbok og sende rapporter ikke er en del av fangstoperasjonen og at slik fangst dermed bare kan inndras strafferettslig. Dette har vært praksis. Likevel er det altså slik at store verdier inndras strafferettslig selv om det samme faktum kunne om det hadde vært kjent før anmeldelse ble utarbeidet, medført vedtak om administrativ inndragning. Med utgangspunkt i salgslagenes eiendomsrett har praksis vært søkt innrettet slik at vedtak om administrativ inndragning fattes samtidig som anmeldelse utarbeides dersom faktum er godt nok opplyst i forhold til gjeldende beviskrav. Men det motsatte skjer også og det er ofte slik at etterforskning må

gjennomføres for å bringe faktum på det rene. Det siste ender altså med strafferettslig inndragning til fordel for statskassen.

Utvalget har på side 168 uttalt "Utvalget finner det dermed avgjørende å skille mellom ulovlig fangst og en straffbar handling". Det er altså det nærmere skillet som må trekkes nøyere i det videre arbeidet med loven. Det nevnes at spørsmålene kan bli færre og mindre omfattende dersom overtredelsesgebyr tas i bruk, forutsatt at verdien av fangsten tas med i utmålingen. Alle spørsmål forsvinner ikke, blant annet kan overtredelsene dreie seg om mindre forseelser, men det er store verdier involvert. En tenker ikke her på et helt ulovlig fiske i seg selv, for eksempel på grunn av manglende tillatelse eller bruk av ulovlig redskap, eller helt eller delvis unnlattelse av å oppfylle opplysningsplikter, men for eksempel manglende satellittsporing i en periode. For et pelagisk fartøy kan det dreie seg om store fangstverdier innenfor korte tidsrom. Med utgangspunkt i reglene om administrativ tilbakeføring vil slik fangst være ulovlig og gjenstand for tilbakeføring. I forbindelse med strafferettslig inndragning tas det hensyn til subjektive forhold. Det vil altså for eksempel si at dersom regelbruddet betraktes som en formalovertredelse med laveste grad av skyld utvist kan den verdien som skal inndras reduseres. Dette er et eksempel på at man i forbindelse med utmålingen av den strafferettslige inndragningen tar hensyn til den regelbruddets grovhet, herunder den utviste skyldgrad når beløpet skal fastsettes. Denne tilnærmingen leder altså til at mindre regelbrudd, formalovertredelser, ikke leder til urimelige resultater når fangsten uten regelbruddet ville vært lovlig. En åpning for en slik tilnærming finnes ikke i forhold til administrativ tilbakeføring.

Fiskeridirektoratet er opptatt av at en ikke skal ha regler om inndragning og administrativ tilbakeføring som hver for seg kan lede til urimelige resultater. Ovenfor er det gitt et eksempel på et slikt mulig urimelig resultat. Slik reglene er foreslått formulert kan en mulig løsning være at Fiskeridirektoratet i de sakene der administrativ tilbakeføring kan lede til slike resultater anmelder sakene til politiet og overlater inndragningsspørsmålet til påtalemyndigheten. Dette forutsetter imidlertid at anmeldelse til politiet setter fondets eiendomsrett ut av kraft. Det vises til redegjørelsen ovenfor hvor det er problematisert noe rundt dette. En annen løsning er at fondets eiendomsrett avgrenses noe i saker der resultatet vil bli helt urimelig. Uansett vil behandlingen av slike saker reise vanskelige spørsmål om de nærmere grensene. I denne sammenhengen nevner Fiskeridirektoratet at det fra næringens side over tid hevdes at svært mange av sakene som forfølges i dag dreier seg om formalovertredelser. Fiskeridirektoratet er ikke av samme oppfatning og fremhever at langt de fleste sakene som kan kategoriseres som formalovertredelser legges vekk eller avgjøres med advarsel. De sakene som vil falle inn under det som er omtalt i de foregående avsnittene vil dermed utgjøre et svært lite antall på årsbasis. En finner i denne sammenheng grunn til å nevne at saker som omhandler brudd på oppgaveplikter aldri betraktes som formalovertredelser i de sammenhengene der det dreier seg om en unnlatt oppfyllelse i sin helhet eller underrapportering av fangster utover de etablerte håndhevingsterskler.

fiskefartøyet. Denne tilnærmingen understreket at begge parter roller var like viktig dersom ulovligheter ble begått i forbindelse med omsetningen, først og fremst i forhold til at fisk ble holdt unna kvoteavregning.

I medhold av lov av 24.juni 1994 om registrering som kjøper i første hånd av fisk m.v. skal alle førstehåndskjøpere være registrert i et register som føres av Fiskeridirektoratet. Frem til loven trådte i kraft 1.januar 1998 administrerte salgslagene en godkjenningsordning. Et sentralt formål med den gamle ordningen var å sikre at kjøperne fulgte salgslagenes regler og spesielt de delene av disse som sikret fiskeren oppgjør og da særlig regler om garantiordninger. Den nye loven videreførte dette samtidig som forholdet til ressurskontroll og fiskens kvalitet ble vektlagt. Ordningen med registreringsplikt og samtidig et forbud mot å kjøpe fisk i første hånd uten å være registrert var blant annet ment å gi Fiskeridirektoratet en oversikt over aktørene og dermed stedene hvor det var tillatt å lande fisk. Det siste følger av forbudet mot å kjøpe fisk i første hånd uten å være registrert.

Utover nittitallet skjedde det en utvikling i retning av at mer og mer fisk ble landet uten at den samtidig ble omsatt. I første omgang dreide det seg om fisk som var frosset inn om bord på fiskefartøyene. Det var etter hvert betydelige kvantum som ble landet på denne måten. Salgslagene utviklet egne omsetningsformer for denne type fisk, blant annet auksjoner. En betydelig andel ble også overtatt av rederiene selv og omsatt videre.

Ved å lande fisk på denne måten unngikk aktørene plikten til å veie fisken ved landing og plikten til å utstede sluttseddel samtidig som fisken ble landet. Det kunne gå opptil flere måneder før omsetningen skjedde og sedler ble fylt ut. Dette medførte ulik behandling og skapte problemer for ressurskontrollen. Det oppstod behov for å endre reglene og nødvendige endringer i saltvannsfiskeoven og råfiskloven ble vedtatt i 2001 og ny forskrift trådte i kraft 1. februar 2003.

Med de nye reglene i forskrift av 22.januar 2003 om opplysningsplikt ved landing og omsetning av fisk ble aktørenes plikter ved alle typer landinger av fisk likestilt. All fisk skal veies fortløpende under landingen og det skal fylles ut en seddel som inneholder alle nødvendige opplysninger om fangsten straks landingen er fullført. Dersom det ikke skjer en omsetning samtidig skal det fylles ut en landingsseddel som inneholder landingsopplysningene. Sluttseddelen er beholdt som benevnelse på seddelen som skal fylles ut dersom fisken samtidig også omsettes. Denne skal inneholde omsetningsopplysningene i tillegg til de nevnte landingsopplysningene. Det er landingsopplysningene som er de mest sentrale i ressurskontrollen fordi blant annet art, kvantum og fangstområde inngår. Dokumentene inngår fortsatt som vitale dokumenter i forbindelse med omsetningen av fisk og salgslagenes behov for opplysninger på sedlene er ivaretatt.

Oppgaveplikten, registreringsplikten og det tilhørende sanksjonssystemet.

Reglene om veiing av fangst og utstedelse av sedler skal altså sikre god kontroll med uttaket. Hjemlene for reglene finnes i råfiskloven og saltvannsfiskeloven. Begge lovene inneholder sanksjonsbestemmelser. Disse omfatter i dag bare straffesanksjoner i form av bøter og fengselsstraff. I tillegg finnes det regler om inndragning i saltvannsfiskeloven, men ikke i råfiskloven og kjøperregistreringsloven.

Med hjemmel i kjøperregistreringsloven er det i forskrift om registrering som kjøper i første hånd fastsatt nærmere regler som blant annet hjemler en administrativ reaksjon. Med utgangspunkt i brudd på salgslagenes forretningsregler eller regler om gjennomføring av kontroll kan det fattes vedtak om tidsubestemt eller midlertidig bortfall av retten til å stå registrert som førstehåndskjøper.

Brudd på sentrale regler kan dermed straffes i form av bøter eller fengsel. Inndragning av blant annet utbytte kan skje i forhold til fiskeren og den som bare mottar fangsten, men ikke fullt ut i forhold til den som kjøper den i første hånd. Spørsmål knyttet til dette er behandlet under omtalen av § 13-4 og § 13-5. Administrativ sanksjon er tilgjengelig i forhold til en registrert kjøper, men ikke for alle typer regelbrudd. Når det gjelder brudd på regler om veiing av fangst og oppgaveplikter rammes kjøperen bare i de tilfellene slike brudd også representerer brudd på salgslagenes forretningsregler. Det siste er ikke alltid tilfelle fullt ut og uklarheter kan fort oppstå.

Nærmere detaljer om de forhold som er beskrevet her er gitt i brev av 15.6.05 fra Fiskeridirektoratet til departementet. Brevet er også omtalt tidligere knyttet til bestemmelsene om straff og inndragning.

Det eksisterer altså forskjellige regler for de som kjøper fisk i første hånd og de som bare tar i mot fisk første gang den landes. Det er de såkalte landingsopplysningene som er de viktigste i ressurskontrollsammenheng og både kjøper og mottaker er like viktige når det gjelder disse opplysningene. Den forskjellen som eksisterer leder til en ulik behandling av de regelbrudd som kan skje. Denne ulikheten er uforenlig med det sentrale formålet korrekt registrering av landingsopplysningene har i ressurskontrollsammenhengen. Det bør utarbeides nye regler som likestiller aktørene uansett den aktivitet de driver, kjøp eller bare mottak. Anlegg på land må også likestilles med de som driver samme aktivitet på sjøen.

Ressurskontroll og spørsmål knyttet til hvor landinger av fisk skjer.

Et sentralt formål med dagens kjøperregistreringslov var å skaffe Fiskeridirektoratet en samlet oversikt over hvilke aktører som kjøpte fisk i første hånd. Denne gruppen utgjør dermed de aktørene som skulle kontrolleres i første omgang. Omsetning av fisk andre steder enn der de registrerte kjøperne var lokalisert med sine anlegg var ulovlig.

Den siste setningen setter direkte fokus på det som er tema i det videre. Det å bli registrert som kjøper i første hånd er en rettighet som tilkommer alle som fyller de vilkår som er oppstilt i forskriften. Et av vilkårene, og det som er gjenstand for behandling her, er vilkåret om å eie eller leie et godkjent anlegg. I dette ligger at all håndtering av fisken skal skje i et anlegg som er godkjent etter regler gitt i medhold av matloven. Begrunnelsen bak dette vilkåret var først og fremst knyttet til å sikre at fisken ble håndtert på en slik måte at dens kvalitet ble ivaretatt. Dette hadde imidlertid den konsekvensen at en fikk oversikt over de steder det var tillatt å omsette fisk i første hånd og de aktørene som drev virksomheten.

Som nevnt ovenfor har de såkalte nøytrale anleggene vokst frem etter hvert. Frem til nå har det ikke vært flere enn at Fiskeridirektoratet og salgslagene har hatt full kontroll over hvem de er og hvor de er lokalisert.

I den senere tid har det vært en utvikling i retning av at flere og flere fiskere lander fisken på andre steder enn der en registrert kjøper befinner seg. Dette skjer i en viss utstrekning langs hele kysten. Fangsten transporteres så hovedsakelig langs landeveien til bestemmelsesstedet. Dette skjer uten at det er noen form for kontroll på landingsstedet. Det er heller ikke mulig å utføre kontroll i og med at en ikke har noen oversikt over hvor landingene skal skje.

Mattilsynet har i den senere tid godkjent anlegg som ikke ligger på kai eller i direkte tilknytning til kai. Dette er en endring i forhold til tidligere praksis. Mattilsynet har også akseptert at et anlegg kunne bruke en bil for å kjøre rundt å ta i mot fangst på kaier. Det foreligger også opplysninger om at de har tillatt i alle fall en fisker å sløye fangsten i sin egen sjøbu for deretter å levere den til et godkjent mottak. Brev fra Mattilsynet til fiskeren av 8.4.05 er vedlagt.

Med utgangspunkt i Mattilsynets aksept av at bil kunne brukes forela Fiskeridirektoratet en del spørsmål for Mattilsynet. Vedlagt er brev av 3.5.05 til Mattilsynet og Mattilsynets svar i brev av 20.7.05.

Mattilsynets svar gir holdepunkter for å anta at det vil skje en endring av praksis når det gjelder hva som kan godkjennes/aksepteres av anlegg/fasiliteter for å ta imot og transportere fisk. Denne endringen vil innebære at antall steder det vil bli tillatt å lande fisk kan øke i forhold til i dag. Det kan bli tale om en dramatisk økning. I dag finnes ca 450 registrerte kjøpere og 30 – 40 nøytrale mottak.

Fiskeridirektoratet er av den oppfatning at det i en del tilfeller kanskje er mest lønnsomt å lande fisken et annet sted enn direkte til kjøperens anlegg. Eksempler på dette kan være små fartøy som lander mindre fangster og har lang gangtid til kjøperen, eller fartøy som opplever at den kjøperen de vanligvis forholder seg til går konkurs med de følger det kan få for mottaksstrukturen. En økt fleksibilitet i forhold til i dag kan altså ha positive sider. Den kan også legge til rette for at fiskere kan omsette fangsten sin til andre kjøpere enn de nærmeste og åpne muligheter for å omsette flere mindre fangster samlet til kjøpere. Dette er mulig fra et ressurskontrollsynspunkt med utgangspunkt i at

det er landingsopplysningene som er de sentrale og disse kan gis på en landingsseddel som utferdiges straks lossingen er foretatt, fangsten veid og før den forflyttes fra lossestedet. Hele poenget er at fangsten da kan kontrolleres under transporten og opplysningene på seddelen skal stemme med det som faktisk transporteres.

Fiskeridirektoratet ser at utviklingen også kan ha sine negative sider fra et ressurskontrollsynspunkt. Det dreier seg spesielt om utfordringer knyttet til å gjennomføre selve ressurskontrollen på flere steder enn i dag. En er av den oppfatning at et godt regelverk kan demme opp for de fleste av de negative virkningene. Uten et regelverk vil en være i den situasjon at fisk fraktes rundt langs landeveien eller på sjøen etter først å ha vært landet, men uten at den er veid eller ført på seddel. Noe slikt vil være et stort tilbakeskritt i forhold dagens regler. Det nevnes at noe slikt også vil sette oss tilbake i forhold til land vi sammenligner oss med, først og fremst i EU. Der benyttes andre dokumenter, men poenget er også der at fisk ikke skal fraktes rundt etter landing uten at det er gitt noen form for oppgaver om den før transporten starter.

Fra et ressurskontrollsynspunkt dreier det seg først og fremst om å ha en oversikt over hvilke aktører som har lov til å lande og ta i mot fangst og hvor de har lov til å utføre disse handlingene. Landing og mottak av fangst andre steder må altså være forbudt.

I korte trekk må en altså ha en registreringsplikt for alle som skal ta i mot fangst når den landes. Det må være knyttet vilkår til å bli registrert. Disse er nærmere omtalt nedenfor. Det bør som i dag være en rett til å bli registrert dersom man fyller vilkårene. Registreringen må inneholde opplysninger om hvor aktiviteten skal skje og om den bare omfatter mottak eller om fisken skal kjøpes eller begge deler. Andre enn de registrerte må ikke lovlig kunne ta i mot første gang den losses på land eller kjøpe fisk i første hånd. For å gjøre kontroll mulig må antall aktører på samme sted kunne avgrenses dersom virksomheten skal drives på en slik måte at sammenblanding av fisk kan skje. Dette er en fortsetning for å kunne drive etterfølgende kontroll i form av omsetningskontroll. Det vil si at den mengde fisk som mottas og føres på seddel sammenholdes med den mengde fisk som transporteres/selges ut igjen. Et overskudd ut viser at all fisk som mottas ikke er ført på seddel. Enhver mulighet for sammenblanding av fisk fra flere mottakere vil medføre at det bevismessig blir svært vanskelig å forfølge eventuelle avvik.

Den ressurskontroll som utføres av Fiskeridirektoratet skjer hovedsakelig på land. Landingene skjer i dag til anlegg plassert på land i de fleste tilfellene. En har en del landinger som skjer på sjøen for eksempel i form av kjøp av fisk fra lås/steng. Med utgangspunkt i Mattilsynets tilnærming ovenfor er det ikke noe i veien for at også fartøyer i fremtiden kan frakte fisk for andre fiskefartøyer til en mottaker. I dag gjelder det er forbud mot overføring av fangst fra fiskefartøy til fiskefartøy, men ikke til andre fartøytyper. Forbudet er tatt inn i reguleringsforskriftene og anses som svært viktig for å sikre at fangsten seddelføres på det fartøyet som faktisk har fisket den. Forbudet innebærer

direkte at en mottaker aldri vil ha anledning til å føre seddel på et annet fartøy enn det som ligger ved kaien. Fra dette gjelder det et par mindre unntak.

Dersom det skulle komme en utvikling i mottaksstrukturen i et område som medfører at det er hensiktsmessig og lønnsomt å føre fisken til mottakeren med båt kan det oppstå store utfordringer for ressurskontrollen. Disse oppstår dersom lossing skjer ute på sjøen slik at en er avskåret fra å drive kontroll uten tilgang til båt. Det er altså ikke tale om kjøp av fisk fra lås/steng i denne sammenhengen, men lossing på sjøen av fisk som regulært ville skjedd til land. En mottaker vil selvfølgelig måtte underlegges den foreslåtte registreringsplikten. For å gjøre ressurskontroll mulig må det i tillegg kunne oppstilles vilkår om at lossingen skal skje mens fartøyene er fortøyd ved land på et sted som er like tilgjengelig som de eksisterende anleggene som er plassert på land. Det nevnes at uten et slikt vilkår vil det kunne oppstå konkurransemessige vridninger til fordel for lossinger på sjøen fordi de vil bli kontrollert i svært liten grad.

De andre vilkårene for å bli registrert.

Det å sikre etterlevelse av salgslagenes forretningsregler spesielt med henblikk på oppgjøret er viktig også i fortsettelsen. I dag er dette regulert gjennom at det oppstilles et vilkår om at søkeren må forplikte seg til å etterleve salgslagets forretningsregler for å bli registrert. Dette vilkåret må videreføres.

Det å sikre at fisken ble behandlet i henhold til regelverket om matvaresikkerhet var viktig ved utarbeidelsen av de eksisterende reglene. Dette begrunnet som nevnt vilkåret om at søkeren måtte dokumentere at han eide eller leide et godkjent anlegg. Det er klart at dette må videreføres, men trolig i en annen formulering enn i dag. Det bør være slik at Mattilsynet må være den myndigheten som gjennom sitt regelverk setter de nærmere grensene for hvor og på hvilken måte fisk kan landes. Det som er avgjørende fra Fiskeridirektoratets side er at Mattilsynet i sin saksbehandling tar hensyn til de regler som gjelder ved lossing og mottak av fangst. Det dreier seg om veiing som skal skje på en slik måte at hver art og hver produkttilstand veies atskilt. Dette fordrer altså i en tilfeller en sortering forut for veiingen. Det må gjennomføres tiltak for fastsette vekten av eventuell emballasje og is/vann i de tilfellene fangsten landes emballert. Det dreier seg altså om krav til håndtering av fangsten som må inkluderes av Mattilsynet når det skal tas stilling til hva som kan godkjennes/aksepteres av anlegg/fasiliteter.

Forslag til nye regler for å sikre en god ressurskontroll og samtidig ivareta salgslagens/fiskernes behov i forbindelse med oppgjør.

Utgangspunktet i det videre er altså at det foreligger et klart behov for å utvide dagens registreringsplikt til å omfatte også mottak av fangst og foreta de endringer ellers som er nødvendig for å oppdatere reglene i forhold til dagens utfordringer. Det første spørsmålet som oppstår i denne sammenhengen er hvor slike regler skal plasseres. Som det fremgår er dagens

kjøperregistreringslov mangelfull. Den kan imidlertid endres slik at den dekker det behovet som foreligger.

Fiskeridirektoratet er av den oppfatning at den betydningen en registreringsordning har i ressurskontrollsammenheng må understrekes på en tydeligere måte enn i det eksisterende regelverket. Dette i seg selv er så viktig at reglene bør legges inn i den nye havressursloven som et eget kapittel. Som nevnt ovenfor må dagens vilkår opprettholdes og det er ingen problemer knyttet til å ta dem inn i et nytt kapittel. Ved å gjøre det på denne måten oppnår en også en stor grad av forenkling ved at lovens sanksjonshjemler og kontrollhjemler benyttes. I tillegg vil regler om tilrettelegging for kontroll benyttes. Et eksempel på det siste er hjemmelen til å pålegge bestemt elektronisk utstyr og programvare benyttet for oversending av opplysninger.

Fiskeridirektoratet legger til grunn at en registreringsplikt bør omfatte all fangst som faller inn under lovens virkeområde. Begrepet fisk benyttes derfor ikke. Videre legger en til grunn at ikke all fangst som faller under virkeområdet er underlagt omsetningsretten til salgslagene. Det kan også skje endringer i omsetningsretten i fremtiden. Henvisninger til andre lover er dermed utelatt. Fokus er i stedet satt på det å ta i mot fisk som losses fra et fartøy enten det skjer til et annet fartøy eller første gang den landes til anlegg på land. I forhold til omsetningen benyttes begrepet kjøp i første hånd. Dette er et entydig begrep selv om råfiskloven skulle bli endret. Det er tale om første gang fisken omsettes. En slik tilnærming vil gi robuste bestemmelser i forhold til endringer i andre lover.

Forslaget nedenfor bygger på at det skal være en rett til å bli registrert dersom en fyller vilkårene. Det er også foreslått tatt inn klart formulerte forbud mot å losse fisk til andre enn de som er registrert eller losse til andre steder enn de som er oppgitt i registeret. Disse forbudene anses som grunnleggende for å oppnå en oversikt ikke bare over aktørene, men også hvor det er tillatt å lande fisk. Det er oppstilt unntak for fisk som er høstet utenfor erverv så lenge den ikke omsettes.

Reglene legger opp til at eventuelle endringer fra Mattilsynets side når det gjelder hvilke steder det er tillatt å lande fangst ikke påvirker ressurskontrollen på annen måte enn at antall registreringspliktige forandrer seg. Av hensyn til fangsten kvalitet og matvaresikkerhet er det likevel avgjørende at søkere legger frem dokumentasjon på at slike krav blir ivaretatt. Dersom landing skjer utenfor godkjente anlegg er det ikke alltid slik at Mattilsynet utsteder godkjenninger. En dokumentasjon som er bekreftet av Mattilsynet eller utstedet der vil dekke behovet på dette området. Forbudet mot at flere aktører er registrert på samme anlegg eller sted på samme tid anses avgjørende i forhold til å unngå at kontroll vanskeligjøres gjennom sammenblanding av fangst. Dette anses ikke som noe problem. Det er slik at den registrerte kan ta i mot fangst fra flere, men bare kjøpe noe av fangsten og føre den på sluttseddel. Den resterende delen føres på landingseddel og kan deretter omsettes til andre som kjøper den i første

hånd. Kontrollen mot den registrerte rettes mot summen av den fangsten som er oppgitt på begge sedlene. De inneholder jo begge to landingsopplysningene.

På samme måte som i dag er det nødvendig å gi nærmere regler om gjennomføring av bestemmelsene. For en gruppe kjøpere er det nødvendig å gi fritak fra anleggskravet. Det dreier seg om de såkalte traderene. Disse opererer i dag på dispensasjonsordninger. En bør komme bort fra dette og det foreslås derfor at departementet i de nærmere reglene kan fravike kravet om tilknytning til anlegg for avgrensede grupper kjøpere.

Fiskeridirektoratet foreslår at reglene gis i et nytt kapittel XII og at det eksisterende kapittel XII flg. forskyves tilsvarende. Følgende tekst foreslås:

Kap XII Registrering av mottakere og kjøpere i første hånd.

§ 12-1 Registreringsplikt

Det er forbudt å kjøpe fangst i første hånd uten å være registrert som kjøper hos Fiskeridirektoratet.

Det er forbudt å ta i mot fangst som losses fra fiskefartøy eller annet fartøy uten å være registrert som mottaker hos Fiskeridirektoratet. Forbudet gjelder ikke ved mottak av fangst som har vært landet til en registrert mottaker eller kjøper dersom lossingen da skjedde til anlegg på land.

§ 12-2 Vilkår

Den som søker om å bli registrert som kjøper eller mottaker må dokumentere at han eier, leier eller har samarbeidsavtale med et anlegg godkjent av Mattilsynet. Dersom lossing av fangsten skjer utenfor godkjent anlegg må søker dokumentere at alle krav som gjelder for behandling av fangsten oppfylles. Slik dokumentasjon må være utstedt eller bekreftet av Mattilsynet.

Den som søker må oppgi nøyaktig stedsangivelse for hvor lossing og mottak av fangst skal skje.

Den som søker om å bli registrert må forplikte seg til å overholde de forretningsregler som til en hver tid gjelder for omsetning av fangst i første hånd gjennom salgsorganisasjoner.

§ 12-3 Forbud mot lossing og mottak av fangst

Det er forbudt å losse fangst til andre enn de som er registrert.

Det er forbudt å losse fangst til eller ta imot fangst andre steder enn de som er oppgitt i registrert.

Forbudene i første og andre ledd gjelder ikke fangst som er høstet utenfor erverv dersom den ikke omsettes.

§ 12-4 Begrensning av antall registrerte på hvert sted

Det kan ikke registreres mer enn en søker til enhver tid på hvert anlegg eller sted. Vedkommende kan drive både mottak og kjøp.

§ 12-5 Gjennomføring

Departementet kan ved forskrift fastsette nærmere bestemmelser om gjennomføring av registreringsplikten. Vilkåret i § 12-2 første ledd, første punktum kan fravikes for avgrensede grupper kjøpere.

I dag finnes det egne bestemmelser om bortfall av registreringen ved brudd på vilkårene. Dette er en sanksjon av pønral karakter som har en kraftig preventiv effekt. Sanksjonen bør dermed videreføres som et tillegg til de andre sanksjoner som er beskrevet i forslaget kapittel XIII. Det bør tas inn en ny bestemmelse der som regulerer bortfallet. Den bør plasseres etter de andre administrative sanksjonene og foreslås utformet slik:

§ 13-3 Bortfall av retten til å stå registrert som mottaker eller kjøper i første hånd

Ved brudd på regler gitt i eller i medhold av loven kan det treffes vedtak om at retten til å stå registrert som mottaker eller kjøper i første hånd av fangst skal bortfalle.

Departementet kan gi forskrift med nærmere regler om hvilke overtredelser som kan lede til bortfall samt periodens lengde.

4. OPPSUMMERING AV FISKERIDIREKTORATETS FORSLAG TIL ENDRINGER I LOVUTKASTET.

§ 1-2 andre ledd foreslås å lyde:

”Loven gjelder også ved omlasting, lossing, levering, landing, mottak, transport, produksjon, oppbevaring og omsetning for å kontrollere at bestemmelser fastsatt i eller i medhold av loven overholdes”. Loven gjelder også ved kontroll av om bestemmelser gitt i eller i medhold av andre lands lover blir overholdt og ved kontroll av om avtaler Norge har inngått blir overholdt.

§ 1-4 fjerde ledd foreslås å lyde:

”Loven gjelder for utenlandske rettssubjekter i områder utenfor noen stats jurisdiksjon når dette følger av internasjonal avtale, og for fartøy som det er

Når det drives høsting fra land eller med fartøy som ikke er merkeregistrert, kan det bare nyttes:

- a) håndsnøre, fiskestang og en maskindrevet juksa eller dorg
- b) garn med samlet lengde på inntil 210 meter
- c) liner med inntil 300 angler
- d) inntil 20 teiner eller ruser

Personer som driver høsting både fra land og med fartøy eller som driver høsting med flere fartøy kan ikke høste med større antall redskap enn nevnt i første ledd.

Departementet kan gi dispensasjon for bruk av landnot.

Departementet kan i forskrift fastsette kvantums- og områdebegrensninger og begrensninger i forbud mot omsetning av fangst.

For utenlandske rettssubjekter gjelder fiskeriforbudsloven § 3”.

§ 6-1 siste ledd foreslås å utgå.

§ 7-3 (overskriften) foreslås å lyde:

§ 7-3 Utforming og merking av redskap

§ 8-1 Plikt til å legge til rette for kontroll mv. foreslås å lyde

For å legge til rette for kontroll med bestemmelser i eller i medhold av loven eller annen havressurslovgivning, kan departementet ved forskrift forby eller gi pålegg om å ha og bruke utstyr eller redskap, oppbevaring av redskap, godkjent beskrivelser av oppbevaringssted og regler om hvordan fangst skal merkes og stues.

§ 8-2 Omregningsfaktorer foreslås å lyde:

Departementet kan gi forskrift om omregningsfaktorer fra bearbeidet eller losset fangst til rund vekt.

§ 8-4 Høsters opplysningsplikter foreslås å lyde:

Departementet kan ved forskrift pålegge eier eller bruker av fartøy å føre fangstdagbok og gi andre opplysninger til myndighetene om høsting, produksjon, lossing, landing, omsetning og omlasting av fangst.

§ 8-6 Plikt til å gi opplysninger ved mottak mv. av fangst foreslås å lyde:

Departementet kan ved forskrift pålegge enhver som mottar, transporterer, oppbevarer, produserer eller omsetter fangst å gi opplysninger om fangsten til myndighetene. Det samme gjelder når fangst omlastes til annet fartøy.

Det er forbudt å kjøpe fangst i første hånd uten å være registrert som kjøper hos Fiskeridirektoratet.

Det er forbudt å ta i mot fangst som losses fra fiskefartøy eller annet fartøy uten å være registrert som mottaker hos Fiskeridirektoratet. Forbudet gjelder ikke ved mottak av fangst som har vært landet til en registrert mottaker eller kjøper dersom lossingen da skjedde til anlegg på land.

§ 12-2 Vilkår

Den som søker om å bli registrert som kjøper eller mottaker må dokumentere at han eier, leier eller har samarbeidsavtale med et anlegg godkjent av Mattilsynet. Dersom lossing av fangsten skjer utenfor godkjent anlegg må søker dokumentere at alle krav som gjelder for behandling av fangsten oppfylles. Slik dokumentasjon må være utstedt eller bekreftet av Mattilsynet.

Den som søker må oppgi nøyaktig stedsangivelse for hvor lossing og mottak av fangst skal skje.

Den som søker om å bli registrert må forplikte seg til å overholde de forretningsregler som til en hver tid gjelder for omsetning av fangst i første hånd gjennom salgsorganisasjoner.

§ 12-3 Forbud mot lossing og mottak av fangst

Det er forbudt å losse fangst til andre enn de som er registrert.

Det er forbudt å losse fangst til eller ta imot fangst andre steder enn de som er oppgitt i registrert.

Forbudene i første og andre ledd gjelder ikke fangst som er høstet utenfor erverv dersom den ikke omsettes.

§ 12-4 Begrensning av antall registrerte på hvert sted

Det kan ikke registreres mer enn en søker til enhver tid på hvert anlegg eller sted. Vedkommende kan drive både mottak og kjøp.

§ 12-5 Gjennomføring

Departementet kan ved forskrift fastsette nærmere bestemmelser om gjennomføring av registreringsplikten. Vilkåret i § 12-2 første ledd, første punktum kan fravikes for avgrensede grupper kjøpere.

Eksisterende kap.XII flg. forskyves tilsvarende.

5. BESTEMMELSER SOM IKKE FORESLÅS VIDEREFØRT OG FORSLAG TIL ENDRING I ANNEN LOVGIVNING

Herunder omtales § 27 i dagens saltvannsfiskelov som omhandler beskyttelse av akvakultur, og hvor det framgår at man kan gi forskrifter om utøvelsen av annen virksomhet for å beskytte kultiverte fiskeressurser, anlegg for dyrking av alger, mao. akvakulturanlegg. Utvalget foreslår derfor i pkt. 16.2.8, med referanse til havressurslovens virkeområde som gjelder regulering av de viltlevende marine ressursene, at denne hjemmelen ikke videreføres i ny lov, men heller tas inn i den nye akvakulturloven. Der vil den kunne medvirke til å sikre areal og driftsmuligheter for akvakulturvirksomhet.

En slutter seg til utvalgets forslag om overføring av hjemmel i forhold til kultiverte fiskeressurser, men etter det en kan se er dette punktet ikke tatt med i Ot.prp.nr.61 (2004-2005). Dette vil imidlertid bli fulgt opp i forhold til Fiskeri- og kystdepartementet.

Videre vil en påpeke ytterligere ett forhold til den samme bestemmelsen, omtalt annet sted i NOU 2005 :10, men som refererer seg til viltlevende marine ressurser. Under merknader til ny § 2-11 fremgår det at denne paragrafen tilsvarer saltvannsfiskeloven § 27. Etter saltvannsfiskeloven § 27 ”.....kan Kongen innenfor 4 nautiske mil fra grunnlinjene gi forskrifter om utøvelsen av annen virksomhet enn fiske.”

Utvalget uttaler på side 91 at ”Rettslig sett vil betydningen av en forskrift etter saltvannsfiskeloven § 27 være en særskilt form for områdevern som kan sammenlignes med virkningen av verneplan etter naturvernloven.” Ved oppretting av verneområder etter naturvernloven er Fiskeridirektoratet høringsinstans for områder som omfatter eller grenser til sjø. Dette for å påse at interessene til fiskeri- og akvakulturnæringen er ivarettatt. Fiskeridirektoratet legger til grunn at forskrifter etter §2-11 vil være gjenstand for samme høringsprosess som ved opprettelse av verneområder etter naturvernloven.

Med henvisning til ovennevnte etterlyses derfor en vurdering av konsekvensene som en eventuell forskrift etter §2-11 vil ha på akvakulturnæringen. Ved områdevern etter naturvernloven er det spesifisert i St.meld. nr 43 Vern og bruk av kystsonen hvilke vurderinger som bør legges til grunn når en bestemmer hvilken akvakulturaktivitet som skal tillates i verneområder. En forutsetter at det ved fastsettelse av forskrift med hjemmel i §2-11 blir gjort en grundig vurdering av hvilken akvakulturaktivitet som bryter med verneformålet slik at en kan tillate aktivitet som ikke er i strid med vernet.

For øvrig tar en til etterretning utvalgets forslag om opphevelse av dagens § 28 om fiske ved lokaliteter til akvakultur idet denne primært gir en henvisning til oppdrettslovens regler. I gjeldende oppdrettslov har dette vært nedfelt direkte i § 15 Orden og vern. I ny akvakulturlov fremgår det av § 17 tredje ledd at departementet gis hjemmel til å fastsette forskrift og avgrense eller forby ferdsel og annen bruk av lokaliteter samt tilstøtende områder, herunder fiske mv.

Bestemmelse om fiske og ferdselsforbud mv. vil bli tatt inn i akvakulturdriftsforskriften i forbindelse med implementeringen av den nye loven.

Med vennlig hilsen

Peter Gullestad

6. VEDLEGG

1. Brev av 15.6.05 fra Fiskeridirektoratet til Fiskeri- og kystdepartementet
2. Brev av 20.6.05 fra Troms og Finnmark Statsadvokatembeter til Riksadvokaten
3. Brev av 3.5.05 fra Fiskeridirektoratet til Mattilsynet
4. Brev av 20.7.05 fra Mattilsynet til Fiskeridirektoratet
5. Brev av 8.4.05 fra Mattilsynet til fisker