

Ifølge listen

Høring om forslag til endring av havressurslovens § 54 om administrativ inndragning

1. Innledning

På bestilling fra Nærings- og fiskeridepartementet sender Fiskeridirektoratet på høring et forslag til endring i lov av 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova) § 54. Bestemmelsen regulerer adgangen til å fatte vedtak om administrativ inndragning av fangst som er høstet eller levert i strid med bestemmelser fastsatt i eller i medhold av havressursloven eller lov av 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven).

Det foreslås å ta inn en hjemmel i havressursloven § 54 for å kunne regulere nærmere i forskrift hvilke overtredelser som skal rammes av administrativ inndragning av fangst og hvilke overtredelser som unntas.

Høringsfristen er **14. september 2021**

2. Gjeldende rett

Et av de viktigste prinsippene i norsk fiskeriforvaltning er ilandføringsplikten, som bygger på at alt uttak av fiskeressurser – av hensyn til ressursforvaltning og miljø – skal føres i land, registreres og avregnes på kvoter. Samtidig er det et grunnleggende prinsipp at den som høster av fiskeressursene ikke skal få beholde fangsten dersom vedkommende ikke har tillatelse til å fiske, eller fangsten er ulovlig etter kvoteregler eller andre regler. Årsaken til dette er at fiskeren ikke skal oppnå en fordel ved den ulovlige høstingen. Reglene om

inndragning må derfor ses i sammenheng med ilandføringsplikten og det generelle prinsippet om at fisker ikke skal oppnå en fordel ved ulovlig aktivitet.

Havressursloven § 54 første ledd regulerer adgangen til å foreta administrativ inndragning av fangst. Bestemmelsen lyder som følger:

«Fangst eller verdien av fangst som er hausta eller levert i strid med føresegner som er fastsette i eller i medhald av lova her, eller deltakerloven, tilfell vedkommende salslag, eller staten dersom fangsten ikkje fell inn under omsetningsretten til salslaget. Dette gjeld utan omsyn til om tilhøvet medfører straffansvar.»

Bestemmelsen innebærer at all fangst eller verdien av fangst som er høstet eller levert i strid med bestemmelser fastsatt i eller i medhold av havressursloven eller deltakerloven, skal inndras på objektive grunnlag. Det presiseres i bestemmelsen at fangst eller verdien av fangst tilfaller vedkommende salgslag eller staten uten hensyn til om tilfellet medfører straffansvar. Dette understreker at administrativ inndragning ikke er en pønalt reaksjon, men en konsekvens av at den som høster i strid med regler knyttet til høstingen, ikke har krav på å få beholde den ulovlige fangsten, jf. Innst. O. nr. 45 (2007-2008) *Innstilling fra næringskomiteen om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova)* kap. 7.1.4 og Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 219. I praksis vil vedtak om inndragning ikke rette seg mot den ulovlige fangsten, men mot verdien av den ved omsetning.

Det er videre slik at årsaken til at regelverket ble brutt ikke har betydning for spørsmålet om inndragning. Fiskeren kan ha gjort sitt beste for å utøve et lovlig fiske, men må likevel tåle inndragning dersom reglene blir brutt. Det hjelper heller ikke om det ulovlige fisket skyldes manglende kjennskap til regelverket eller at fiskeren har misforstått reglene og derfor trodde at fisket var lovlig.

For at reglene om administrativ inndragning av ulovlig fangst ikke skal oppmuntre til ulovlig utkast eller gi fiskere insentiv til å fiske ulovlig, kan fiskeren få vederlag for omkostninger ved å føre fangsten til land når den ulovlige fangsten ikke var tilsiktet, jf. Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 99. Etter forskrift av 12. mars 2010 nr. 390 om inndragning av fangst og bruk av inndregne midlar § 3 gis det vederlag på 20 % av verdien av merfangsten eller den ulovlige fangsten, dersom den ikke var tilsiktet. Landinger av sild, makrell, brisling og lignende pelagiske fangster ut over kvote er ikke omfattet av vederlagsordningen. Bakgrunnen er at i enkelte fiskerier vil høye priser i seg selv virke som et insentiv for å drive fangst ut over kvote, fordi det lønner seg å ta i land ulovlig fangst når man får vederlag.

Dersom fangsten eller fangstverdien som blir inndratt knytter seg til en art som er kvoteregulert, vil ikke fartøyet bli kvotebelastet for den ulovlige fangsten. Dette



er et utslag av at administrativ inndragning fastsettes uten hensyn til skyld eller årsak til regelbruddet, og at fiskeren skal stilles som om det ulovlige fisket ikke var gjennomført. Fartøyet kan derfor fiske videre uten fradrag for den ulovlige fangsten som er inndratt dersom dette kan gjennomføres innenfor det tidsrom kvoten gjelder for.

Havressursloven § 54 skiller ikke mellom de forskjellige reglene fastsatt i eller i medhold av havressursloven og deltakerloven, men vedtak om administrativ inndragning kan deles inn i to hovedkategorier; inndragning av fangst ut over kvote og inndragning ved brudd på andre regler. Brudd på andre regler kan være tekniske reguleringer som redskapsregler, bifangst, høsting i stengte områder, brudd på opplysningsplikter ved levering av fangst, feilføring av fiskeslag, produkttilstand, kvantum m.m. på landings- og sluttsedler, fangst registrert på et annet fartøy enn det som har fisket, deltakervilkår m.m. Det fremgår av lovens forarbeider at brudd på etterfølgende opplysningsplikter ikke skal omfattes av administrativ inndragning, men må reageres på i form av en sanksjon, da en inndragning vil ha et klart pønalt formål og vil bli oppfattet som en pønalt reaksjon, jf. Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 108 og 219. Adgangen til å fatte vedtak om administrativ inndragning gjelder dermed i praksis for regelbrudd frem til sluttseddel er fullført og fangsten er omsatt.

Dersom fangsten inneholder både lovlig og ulovlig fanget fisk, er det den ulovlige delen av fangsten som skal inndras og som fiskeren ikke har krav på å få beholde. Ett unntak fra dette er at hele fangsten blir inndratt ved for høy innblanding av fisk under minstemål. For nærmere redegjørelse av bakgrunnen for dette unntaket vises det til vedlegget i Innst. O. nr. 45 (2007-2008) *Brev fra Fiskeri- og kystdepartementet v/statsråden til næringskomiteen, datert 12. mars 2008.*

Ved administrativ inndragning forutsettes det at forvaltningen fatter et enkeltvedtak. Hvorvidt den enkelte overtredelsen er av en slik karakter at det skal foretas administrativ inndragning av fangst, er et rettsanvendelsesskjønn, og ikke et fritt forvaltningsskjønn. Det innebærer at forvaltningen ikke skal vurdere om det er rimelig å inndra fangsten i de ulike tilfellene. Hvis det foreligger fangst ut over kvote eller fangst høstet i strid med andre bestemmelser så skal fangsten inndras dersom kravene til bevis er oppfylt. Beviskravet for å vedta administrativ inndragning er at det må foreligge «klar sannsynlighetsovervekt» for brudd på regelverket, jf. Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 108.

Kompetansen til å fatte vedtak etter havressursloven § 54 er delt mellom salgslagene og Fiskeridirektoratet. Ved administrativ inndragning tilfaller fangsten eller verdien av fangsten det salgslaget som omsetningsretten ligger under. Dersom fangsten ikke ligger under noe salgslag, tilfaller den staten.



Inndratte midler kommer fiskerinæringen til gode ved at de på nærmere vilkår blir brukt til å dekke utgifter til kontroll, frakttilskudd, prisutjevning og pristilskudd mv.

Administrativ inndragning etter havressursloven § 54 er ikke straff etter Grunnloven, og heller ikke etter den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, men en ordinær administrativ reaksjon som ikke er til hinder for at det også ilegges en sanksjon (pønalt reaksjon) for samme overtredelse. Det vises for øvrig til utførlig omtale av bestemmelsen i Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) *Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar* kap. 7.4.

3. Begrunnelse for forslaget

Administrativ inndragning av ulovlig fangst er i de aller fleste tilfellene et resultat av fangst ut over kvoten til fartøyet eller innblanding av yngel eller andre arter i fangsten. Brudd på andre regler som omfattes av inndragningsinstituttet, er mindre i antall.

Et grunnleggende prinsipp i fiskeriforvaltningen er som tidligere nevnt at all fangst skal føres i land. Dette er viktig fordi det medvirker til en mer miljøvennlig og optimal utnytting av ressursene. I tillegg får forvaltningen et mer korrekt bilde av ressursuttaket enn om den ulovlige fangsten blir kastet på sjøen. Likevel har ikke den som høstet rett på å få beholde den ulovlige delen av fangsten. Inndragningsinstituttet skal altså i sin form gjenopprette den lovlige tilstanden, prinsipielt ved at fisker ikke får beholde den ulovlige fangsten og praktisk ved at verdien på denne delen av fangsten inndras til fordel for relevant fiskesalgslag eller staten.

Som beskrevet over innebærer dagens inndragningsinstitutt at forvaltningen ikke skal vurdere om det er rimelig å inndra fangsten i de ulike tilfellene. Hvis fangsten er høstet i strid med fiskerilovgivningen så skal den inndras dersom kravene til bevis er oppfylt. Adgangen til å fatte vedtak om administrativ inndragning er ment å være et effektivt verktøy for å håndheve fiskeriregelverket.

Normaltilfellet vil være at det er en direkte kobling mellom den enkeltstående ulovlige aktiviteten og fangsten som inndras, altså f.eks. at fangsten som er fisket over kvoten er den som faktisk inndras.

Unntaksvis avdekkes det i forbindelse med etterfølgende kontroller forhold som leder til en akkumulering av inndragningsbeløpet fordi det oppstår en følgefeil. Et eksempel er manglende innlevering av leveringsavtaler til Fiskeridirektoratet i fisket etter leppefisk, selv om det er inngått avtale mellom kjøper og fisker.



Dersom manglende innleveringsavtale blir avdekket etter at sesongen er avsluttet, vil hele omsetningen fra kvoteåret etter dagens regelverk være gjenstand for inndragning. Det kan medføre inndragning i størrelsen 600 000–700 000 kroner. En inndragning på grunn av en slik følgefeil kan fremstå som unødvendig tyngende for enkeltrederier og kan ha konsekvenser langt ut over intensjonen med inndragningsinstituttet om å tilbake stille en lovlig situasjon. I slike tilfeller kan en mer forholdsmessig reaksjon være veiledning, overtredelsesgebyr eller anmeldelse mv. Valg av alternativ reaksjon avhenger av en konkret vurdering.

4. Forslag til lovendring

Det foreslås å ta inn en hjemmel i havressursloven § 54 for å kunne regulere nærmere i forskrift hvilke overtredelser som skal rammes av administrativ inndragning av fangst og hvilke overtredelser som unntas. Forslaget har to hovedformål. For det første skal endringen bidra til forutsigbarhet for aktørene ved at det i forskrift kan tydeliggjøres hvilke overtredelser som rammes av administrativ inndragning. For det andre vil forslaget gi forvaltningen større fleksibilitet ved at en får mulighet til å la være å benytte administrativ inndragning i sakstyper der slik inndragning framstår som unødvendig tyngende.

Lovendringen har ikke til formål å innføre en adgang til unnlåte administrativ inndragning på bakgrunn av rimelighetsbetraktninger. Administrativ inndragning skal fortsatt gjennomføres på objektiv grunnlag uten vurdering av skyld.

Dersom Stortinget på et senere tidspunkt slutter seg til et slikt lovforslag, vil det være naturlig at fiskeriforvaltningen følger opp med å sende på høring forslag til forskrift om hvilke overtredelser som rammes av administrativ inndragning og hvilke overtredelser som unntas.

Eksempler på overtredelser som kan være aktuelle å unnta fra administrativ inndragning (ikke uttømmende):

- Brudd på meldeplikt ved endring i eiersammensetning etter ervervstillatelsesforskriften kapittel IIa

I utgangspunktet kreves det søknad om forhåndsgodkjenning ved overdragelser av aksje eller part i selskap som eier merkeregistrert fartøy. Etter ervervstillatelsesforskriften er det i avgrensede tilfeller tilstrekkelig å sende melding om eierendringer. Brudd på meldeplikten vil kunne gi grunnlag for å inndra fangst. I de tilfellene eierendringene ellers ikke vil påvirke lovligheten av å delta i det aktuelle fisket, kan inndragning av hele



fangsten virke unødvendig tyngende. Alternative reaksjoner som veiledning og overtredelsesgebyr kan være hensiktsmessig

- Manglende påmelding til fisket etter leppefisk etter deltakerforskriften § 43 og § 44, samt forskrift om regulering av fisket etter leppefisk § 4

Fiskeridirektoratet har ved kontroll avdekket tilfeller hvor fiskere har vært i den tro at de er påmeldt fisket uten å være det. Det kan for eksempel være på grunn av manglende fullført påmelding. I tilfeller hvor fartøy og eier oppfyller kravene for å delta i fisket, men av ulike årsaker ikke har meldt seg på, kan en administrativ inndragning være unødvendig tyngende. Manglende krav til påmelding i fisket etter leppefisk er et tilfelle som i dag ikke er omfattet av adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr.

- Manglende innsending av leveringsavtale i fisket etter leppefisk etter deltakerforskriften § 43 og § 44

Manglende innsending av leveringsavtale medfører at fangsten er ulovlig og gjenstand for administrativ inndragning. I enkelte tilfeller kan fisker ha inngått avtale om levering, men ikke sendt den inn til Fiskeridirektoratet. I andre tilfeller har ikke aktører formalisert leveringsavtalene eller inngått avtale muntlig. En administrativ inndragning kan være unødvendig tyngende for enkeltrederier, og alternative reaksjoner som veiledning eller overtredelsesgebyr kan være hensiktsmessig.

- Manglende innrapportering ved bruk av mellomlagringsmerd/samleteiner.

Etter reguleringsforskriftene for fangst av leppefisk og kongekrabbe skal samleteiner rapporteres til Kystvaktens bruksvaktsentral. Hensynet bak bestemmelsen er kontrollformål. Manglende rapportering medfører at fangsten er ulovlig og gjenstand for administrativ inndragning. Ved manglende rapportering over lengre tid kan inndragningsbeløpet akkumuleres og administrativ inndragning av fangstverdien kan fremstå som unødvendig tyngende.

- Krav om påmelding til partråling etter utøvelsesforskriften § 14a

Etter utøvelsesforskriften er det krav om at fartøy med adgang til å drive partråling etter bunnfisk sør for 62°N skal sende inn påmelding om partrållag til vedkommende salgslag før fisket tar til. Dersom aktørene ikke har sendt inn påmelding vil fangsten bli ulovlig. Gitt at fartøyene oppfyller kravene for å delta i et partrållag kan det være hensiktsmessig å reagere med veiledning, overtredelsesgebyr eller anmeldelse.

- Krav til påmelding av samfiskelag etter utøvelsesforskriften § 33k

Etter utøvelsesforskriften er det krav om at fartøy som skal drive samfiske av pelagiske fangster må melde seg på til Norges Sildesalgslag før



oppstart. Dersom aktørene har glemt å melde seg på samfiske vil fangsten bli ulovlig. Gitt at det kan dokumenteres at alle krav er oppfylt, så kan det være hensiktsmessig at det reageres i form av veiledning, overtredelsesgebyr eller anmeldelse.

- Krav om å utpeke «ansvarshavende» samfisker etter utøvelsesforskriften § 33k

Ved påmelding må samfiskere etter pelagiske fangster utpeke en av deltakerne som ansvarshavende. Ved feil eller manglende utpeking av ansvarshavende så blir fangsten under samfiskelaget ulovlig. En administrativ inndragning kan derfor være unødvendig tyngende, og det kan alternativt reageres med veiledning eller overtredelsesgebyr.

- Krav til påmelding til hummerfiske etter utøvelsesforskriften § 34b

Alle som fisker hummer skal registrere seg i form av en påmelding til Fiskeridirektoratet. Påmeldingen gjelder for en sesong. Fiskeridirektoratet har hatt tilfeller hvor fiskere har meldt seg på, fått tildelt merke og gjenbrukt merke ved brukt ved neste sesong. Dersom vilkårene for å delta er oppfylt kan det være unødvendig tyngende å få inndratt fangsten for manglende ny påmelding.

Felles for flere av eksemplene er at et enkeltstående regelbrudd kan medføre en akkumulering av inndragningsbeløpet fordi regelbruddet vil foreligge ved etterfølgende fiskeriaktivitet. Dette kan gi relativt høye beløp der en inndragning kan fremstå som en uforholdsmessig reaksjon og være unødvendig tyngende for enkeltrederier. I eksemplene hadde det ikke foreligget et lovbrudd dersom de formelle kravene hadde vært på plass. Det oppnås ikke noen direkte fordel ved overtredelsen av regelverket eller feil i ressursuttaket.

Et av formålene med lovforslaget er som nevnt å tydeliggjøre i forskrift hvilke overtredelser som rammes av administrativ inndragning. Det bør derfor fremgå av forskriften hvilke overtredelser som ikke medfører inndragning etter havressursloven § 54. Et eksempel på dette er manglende registrering av høvedsmann på blad B i fiskermanntallet.

Selv om bestemte typer regelbrudd blir unntatt fra ordningen med administrativ inndragning, vil de fremdeles kunne føre til reaksjoner som skriftlig veiledning, overtredelsesgebyr, anmeldelse eller tvangsmulkt. Hvilken reaksjon som velges, avhenger av overtredelsens art og omfang. Ved alvorlige overtredelser vil anmeldelse være mer nærliggende.



I motsetning til administrativ inndragning har overtredelsesgebyr et pønalt formål. Bruk av overtredelsesgebyr forutsetter derfor forsettlig eller uaktsom overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av havressursloven eller deltakerloven. Det kan derfor ikke nødvendigvis reageres med overtredelsesgebyr mot regelbrudd som unntas ordningen med administrativ inndragning. For en nærmere redegjørelse vises det til Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) kap. 9, og særlig punkt 9.7.4. Det kan være hensiktsmessig å vurdere å utvide anvendelsen og størrelsen på gebyr for regelbrudd som unntas administrativ inndragning.

5. Administrative og økonomiske konsekvenser

Lovforslaget legger til rette for noe mindre ressursbruk i fiskeriforvaltningen og hos næringsaktørene, ved at det blir noen færre inndragningssaker enn i dag. Denne besparelsen vil likevel være begrenset i og med at en ønsker å videreføre inndragning som reaksjon ved de fleste overtredelser. Lovforslaget vil også øke bruken av alternative reaksjoner på tilfellene som unntas administrativ inndragning. Bruken av overtredelsesgebyr og anmeldelse er mer tidskrevende for myndighetene enn vedtak om administrativ inndragning.

Lovforslaget vil kunne bidra til større forutberegnelighet for aktørene, ved at en i forskrift kan avklare hvilke overtredelser som medfører og ikke medfører administrativ inndragning av fangst.

6. Forslag til lovtekst

§ 54. Fangst som er hausta eller levert i strid med lova

«Fangst eller verdien av fangst som er hausta eller levert i strid med føresegner som er fastsette i eller i medhald av lova her, eller deltakerloven, tilfell vedkomande salslag, eller staten dersom fangsten ikkje fell inn under omsetningsretten til salslaget. Dette gjeld utan omsyn til om tilhøvet medfører straffansvar.

Departementet kan i forskrift fastsetje reglar om *kva føresegner som skal være omfatta av første ledd*, handsaming av slike saker, korleis verdien av fangsten skal fastsetjast, om det kan gjevast vederlag for kostnader ved ilandføring, og om kva salslaga kan bruke slik midlar til.

Endeleg vedtak er tvangsgrunnlag for utlegg, og verdien av fangsten kan krevjast inn ved motrekning i fangstoppgjjer. Departementet kan gje forskrift om mellombels tilbakehald av fangstverdi.»



Mottakerliste:

Bivdu	c/o Bjarne Henrik Johansen Deanugeaidnu 1252 Gárdak	9843	TANA
Fiskehav Sa	Postboks 401	4664	KRISTIANSAND S
Fiskekjøpernes Forening	Strandvegen 106	9006	TROMSØ
Kystvakten Kv	Postboks 800 Postmottak	2617	LILLEHAMMER
Norges Fiskarlag	Postboks 1233 Torgarden	7462	TRONDHEIM
Norges Fritids- og Småfiskerforbund	c/o Tom Erlig Sollie Ringshaugveien 18	3154	TOLVSRØD
Norges Jeger- og Fiskerforbund	Postboks 94	1378	NESBRU
Norges Kystfiskarlag	Postboks 97	8380	RAMBERG
Norges Råfisklag Sa	Postboks 6162, Langnes	9291	TROMSØ
Norges Sildesalgslag Sa	Postboks 7065	5020	BERGEN
Norsk Sjømannsforbund	Postboks 2000 Vika	0125	OSLO
Pelagisk Forening	Slottsgaten 3	5003	BERGEN
Regelrådet	Kartverksveien 21	3511	HØNEFOSS
Samediggi Sametinget	Ávjovárgeaidnu 50	9730	KARASJOK
Sjømat Norge	Postboks 5471 Majorstua	0305	OSLO
Sjømatbedriftene	Postboks 639	7406	TRONDHEIM
Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag Sa	Postboks 408 Sentrum	6001	ÅLESUND
Vest-Norges Fiskesalslag Sa	Postboks 83	6701	MÅLØY

Kopi til:

Nærings- og Fiskeridepartementet Postboks 8090 Dep 0032 OSLO

