



UiT Norges arktiske universitet

Det juridiske fakultet

Sanksjoner i havbruksnæringen

En analyse av sanksjonsregelverket i akvakulturloven med særlig fokus på overtredelsesgebyr.

Sander Kornelius Danielsen

Stor masteroppgave i rettsvitenskap 2020
JUR-3901

Innholdsfortegnelse

Del I - Introduksjon	2
1 Innledning.....	2
1.1 Akvakultur og regulering	2
1.2 Tema og problemstilling	4
1.3 Avgrensning	5
1.4 Metode.....	5
1.5 Fremstillingen videre.....	6
Del II – Akvakulturloven § 30	7
2 Overtredelsesgebyr.....	7
2.1 Overtredelsesgebyr og administrative sanksjoner.....	7
2.2 Kort om akvakulturloven	9
2.3 Formålet til akvakulturloven og § 30 spesifikt.....	9
2.4 Kort om saksbehandlingen for ileggelse av overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30	12
2.5 Kapittel XI i forvaltningsloven	14
2.5.1 Innledning.....	14
2.5.2 Implikasjoner som gjelder overtredelsesgebyr spesifikt	15
2.6 Vilkår for å ilegge overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30	16
2.6.1 Ordlyd.....	16
2.6.2 Momenter ved vurdering av ileggelse	22
2.6.3 Vilkår – oppsummering.....	28
Del III - Forvaltningens praktisering av akvakulturloven § 30	29
3 Kort om forvaltningspraksis.....	29
3.1 Innledning.....	29
3.2 Forvaltningspraksis som rettskilde.....	29
4 Forvaltningens praktisering av akvakulturloven § 30	31

4.1	Innledning.....	31
4.2	Oversikt over gebyrene.	31
4.3	Metode for analyse	35
4.4	31 gebyrer – hva forteller de?	35
4.4.1	Hvilke overtredelser medfører at gebyr ilegges	35
4.4.2	Særlig om forvaltningens praktisering av de fakultative momentene.....	47
4.5	Utvalgte problemstillinger vedrørende forvaltningens praktisering	75
4.5.1	Forskjeller mellom regionskontorene?.....	75
4.5.2	Dobbelovertredelser	75
Del IV – De øvrige sanksjonsalternativene.....		76
5	Straff og akvakultur.....	76
5.1	Innledning.....	76
5.2	Straff.....	77
5.2.1	Ordlyd.....	77
5.2.2	Vilkår.....	79
5.2.3	Straff eller gebyr?.....	81
5.2.4	Rettspraksis	82
6	Administrativ inndragning	85
6.1	Innledning.....	85
6.2	Ordlyd.....	86
6.3	Kort om vilkår	87
6.4	Forholdet mellom administrativ inndragning, overtredelsesgebyr og straff i akvakulturloven.....	88
6.5	En sovende bestemmelse, hva skjedde?.....	89
Del V – Dagens regulering.....		90
7	Et regelverk i kontinuerlig utvikling	90
7.1	Innledning.....	90

7.2	Forutsigbarhet.....	91
7.3	Innsyn i gebyrene	93
7.4	Man kan ikke gjøre alle til laks, noen må være torsk også	95
	Kildeliste	96
	Lover inntatt i Norsk Lovtidende	96
	Norske forskrifter	96
	Norske forarbeider, høringsuttalelser og lov-rapporter	97
	Norsk Høyesterettspraksis	98
	Norsk underrettspraksis	98
	Internasjonal rettspraksis	98
	Forvaltningspraksis fra Fiskeridirektoratet	98
	Litteraturliste	99
	Bøker	99
	Artikler	99
	Merknader / Presentasjoner	100
	Nettartikler / URL-linker	100
	Vedlegg	102

Del I - Introduksjon

1 Innledning

1.1 Akvakultur og regulering

Oppdrettsnæringen er i dag en av Norges viktigste næringer. Med røtter tilbake til 1800-tallet,¹ og etter mye prøving og feiling de siste femti årene,² har næringen utviklet seg til å bli et moderne industrieventyr. I dag spiller næringen en viktig rolle for verdiskapning og sysselsetting langs hele kysten fra Skogsøy i sør til Magerøya i nord.

En god illustrasjon på næringens betydning og utvikling de siste årene er verdien av eksportert fisk. I 2004 ble det eksportert laks og ørret for 12,36 milliarder norske kroner.³ Utviklingen tok etter dette voldsom fart, og ni år senere i 2013 var summen økt til 42,3 milliarder norske kroner.⁴ Allerede i 2019, fem år senere var dette økt til 72,5 milliarder norske kroner.⁵

Samtidig som næringen har høstet godene av den økonomiske utviklingen, har det regulatoriske rammeverket endret seg betraktelig. I næringens spede begynnelse ble oppfordret av myndighetene til å satse på oppdrett så langt de hadde økonomisk kapasitet⁶ og konsesjoner var en ikke-sak.⁷ I dag er næringen underlagt en omfattende regulering, og oppdrettskonsesjoner har stor økonomisk verdi. For akvakulturnæringen innebærer nye reguleringer økte kostnader, men samtidig bidrar reguleringene til en mer rettferdig konkurranse i næringen. Med et strengt regulatorisk rammeverk er det vanskeligere for useriøse aktører å ta snarveier til økonomisk gevinst. Dette er spesielt viktig ettersom aktørene opererer innenfor et sårbart område – havet. Om en useriøs aktør for eksempel ikke er villig til å gjennomføre kostbare avlusningsprosesser for å spare penger, kan dette gjøre at andre seriøse aktører og villfisker blir skadelidende.

¹ Hovland mfl. (2014) s. 29.

² Hovland mfl. (2014) s. 419.

³ Ot.prp. nr. 61 s. 11.

⁴ Hovland mfl. (2014) s. 419.

⁵ Skeie (2020) (URL tilgjengelig i litteraturlisten).

⁶ Hovland mfl. (2014) s. 55.

⁷ Fiskeoppdrett ble først konsesjonsbelagt i 1973.

Lovgiver har i dag gitt forvaltningen relativt vide fullmakter til å sanksjonere overtredelser av regelverket. Eksempler på slike sanksjoner er administrativ inndragning⁸ og overtredelsesgebyr. Før lovendringen i 2013 var begge disse sanksjonene regulert i lov om akvakultur av 17. juni 2005 nr. 79 («akvakulturloven») § 30. Ordlyden fikk den gang mye kritikk, da den tilsynelatende ga vide skjønnsmessige rammer til forvaltningen, og sammenblandet pønale og korrigerende hensyn.⁹ Etter lovendringen ble ordlyden i § 30 endret. Nå skulle administrativ inndragning reguleres i en egen bestemmelse - § 29 a, og overtredelsesgebyr i § 30.

Proposisjonen (Prop. 103 L (2012-2013)) bygger på rapporten «Administrative sanksjoner, reaksjoner og straff»¹⁰ («sanksjonsrapporten»). Ønsket var blant annet å øke forutsigbarheten til selskapene i næringen, og å endre den gjeldende praktiseringen som skapte vanskelige grensdragninger til de straffeprosessuelle rettighetene som juridiske personer har etter Grunnloven § 96 og den europeiske menneskerettskonvensjonen («EMK»)¹¹. Sanksjonsrapporten bygde igjen flere av sine konklusjoner på NOU 2003:15 *Fra bot til bedring – et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff*, som i stor grad har lagt grunnlaget for dagens bruk av administrative sanksjoner.

Samtidig ble det bestemt at størrelsen på overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30 skulle være oppad begrenset. Under gjeldende regulering kan departementet ved forskrift bestemme hvor stort et slikt gebyr kan være. Dette er regulert i forskrift om reaksjoner, sanksjoner med mer ved overtredelse av akvakulturloven («håndhevingsforskriften»)¹² § 8, og taket er satt til 15 G.¹³ Dette tilsvarer omkring 1,5 millioner norske kroner i 2020.

Nå er det snart seks år siden akvakulturloven § 30 ble endret for å imøtegå den kritikken som den gamle bestemmelsen fikk, samtidig som kravet til skyld ble fjernet. Etter den tid er det blitt ilagt 33 gebyrer, hvor 31 av disse er med hjemmel i den nye bestemmelsen.

⁸ Administrativ inndragning er regulert i akvakulturloven § 29 a, og innebærer at forvaltningen kan inndra gevinst, om en overtredelse har skapt en slik gevinst. Tilsvarende vinningsavståelse i strafferetten.

⁹ Sanksjonsrapporten (2012) s. 62. (URL tilgjengelig i litteraturlisten)

¹⁰ Sanksjonsrapporten (2012)

¹¹ Prop. 103 L (2012-2013) s. 68.

¹² Forskrift 20. desember 2013 nr. 1675 om reaksjoner, sanksjoner, med mer ved overtredelse av akvakulturloven (håndhevingsforskriften).

¹³ Med G sikter jeg til folketrygdens grunnbeløp. Ved siste revidering gjennomført 01.05.2019 er 1 G på 99 858,- norske kroner.

Tiden er moden for å ta et nytt blikk på sanksjonslovgivningen i akvakulturloven, og hvorvidt forvaltningen praktiserer denne i tråd med de formål som begrunnet endringen.

1.2 Tema og problemstilling

Avhandlingens tema er sanksjonslovgivningen i akvakulturloven. Dette vurderes ved å analysere lov- og forskriftsbestemmelsene, for så å se om praktiseringen av disse er hensiktsmessig.

Etter dagens system har Fiskeridirektoratet vide fullmakter til å sanksjonere overtredelser av akvakulturregelveket. En av sanksjonsformene er overtredelsesgebyr, jf. akvakulturloven § 30. Bestemmelsen er konstruert etter mønster fra reglene om foretaksstraff i straffeloven. Dette er et mønster som også er brukt i en rekke andre lover vedrørende administrative sanksjoner.¹⁴ Bestemmelsen er fakultativ, noe som innebærer at forvaltningen etter en helhetsvurdering kan *velge* om den vil illegge et gebyr. En aktør som har brutt akvakulturregelveket må ikke nødvendigvis bli ilagt gebyr, selv om forvaltningen kjenner til overtredelsen. Når forvaltningen har et slikt skjønn er det interessant å se nærmere på gebyrene som er ilagt. Næringsaktører vil være opptatt av at «like tilfeller behandles likt»,¹⁵ og skulle forvaltningen være inkonsekvent i sin praksis slutter fort regelverket å fungere etter sin hensikt. Forvaltningsskjønnet må dermed praktiseres slik at rettssikkerheten til aktørene ikke svekkes. Mellbye har blant annet argumentert for at den gjeldende praktiseringen ikke skaper den forutsigbarheten som er ønskelig¹⁶ ettersom nåværende lov gir «lite konkret veiledning for den praktiske utmålingen av overtredelsesgebyrer».¹⁷

De to øvrige sanksjonsformene, administrativ inndragning og straff, er av en litt annen karakter. Per dags dato har ikke forvaltningen gjennomført inndragning med hjemmel i den nye bestemmelsen,¹⁸ og kun ved et tilfelle¹⁹ har domstolene behandlet et spørsmål om straff

¹⁴ Se straffeloven §§ 27 og 28.

¹⁵ Viktigheten av dette ble og fremhevet i NOU 2003:15 hvor det på side 186 står følgende: «Det er imidlertid viktig at det føres en ensartet praksis, slik at det ikke får et preg av tilfeldighet om det ilegges en sanksjon eller ikke».

¹⁶ Mellbye (2018) s. 208.

¹⁷ Se også NOU 2003:5 s. 186 hvor følgende blir skrevet: «Det er imidlertid viktig at det føres en ensartet praksis, slik at det ikke får et preg av tilfeldighet om det ilegges en sanksjon eller ikke. Dette kan ved behov ivaretas ved retningslinjer. Videre vil reglene om usaklig forskjellsbehandling i forvaltningen komme til anvendelse».

¹⁸ Se vedlegg 1.

¹⁹ Jeg tar forbehold om at enkelte saker kan ha vært gjenstand for behandling i tingretten, og dermed forblitt upublisert og utilgjengelig.

etter § 31²⁰ etter at ordlyden ble endret ved sanksjonsrevisjonen fra 2013. Disse sanksjonsformene blir dermed av sekundær karakter, og vil i større grad utfylle vurderingene rundt overtredelsesgebyr.

Hvordan jeg skal gå frem for å svare på problemstillingen kommenteres nærmere i **punkt 1.5**.

1.3 Avgrensning

Akvakulturloven trådte i kraft 1. januar 2006. Siden den gang er det ilagt en rekke gebyrer med hjemmel i § 30. For denne avhandlingens del er derimot ikke alle gebyrene av interesse. Jeg vil analysere de gebyrene som er ilagt med hjemmel i bestemmelsen slik den lyder etter at ordlyden ble endret.

Ved årsskiftet 2019/2020 var det til sammen tale om 31 gebyrer.²¹ Selv om avhandlingen også vil ta for seg administrativ inndragning og straff etter akvakulturloven, vil disse sanksjonene ikke behandles i samme grad. Dette er fordi det ikke foreligger tilstrekkelig praksis knyttet til de to øvrige sanksjonene. Det er samspillet mellom disse sanksjonene og overtredelsesgebyr som er av særlig interesse.

1.4 Metode

Avhandlingen reiser enkelte metodiske utfordringer. I del II analyserer jeg det rettslige innholdet i akvakulturloven § 30. Ordlyd og forarbeider vil være de avgjørende rettskildene som kan gi veiledning. Samtidig er det allerede her verdt å merke seg at det ikke foreligger rettspraksis av relevant karakter²² som har behandlet nåværende ordlyd av § 30, og at det er begrenset med juridisk litteratur på området.

Domstolene har per dags dato utelukkende behandlet overtredelsesgebyr etter den gamle ordlyden, med Selsøyvik-saken i spissen.²³ I saken behandlet Høyesterett spørsmålet om overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30 er straff etter Grunnloven § 96 og «criminal

²⁰ Mer om dette i del IV Denne saken gjaldt ikke den nyeste ordlyden (revidert i 2015), men ordlyden som ble introdusert ved sanksjonsrevisjonen fra 2013, som også overtredelsesgebyr-bestemmelsen bygger på.

²¹ Jeg tar forbehold om at enkelte gebyr kan ha falt igjennom. Ikke alle gebyrene er like lett tilgjengelig digitalt. Mitt datasett er kvalitetssikret av Fiskeridirektoratet (se vedlegg 2), men jeg har i ettertid funnet gebyrer som også falt igjennom denne kvalitetskontrollen. Som følge av dette tør jeg ikke være helt bastant på at absolutt alle gebyrer er tatt inn, og omtalt i denne avhandlingen.

²² Mellbye (2018) s. 206.

²³ Rt. 2014 s. 620.

charge» etter EMK artikkel 6.²⁴ Denne problemstillingen er av begrenset interesse opp mot denne avhandlingen ettersom spørsmålet må sies å være delvis avklart.²⁵

Bestemmelsen slik den er i nåværende form er lite behandlet, og mangelen på rettspraksis og juridisk litteratur gjør det vanskeligere å etterprøve de juridiske vurderingene jeg foretar i denne avhandlingen.

En annen metodisk utfordring gjelder forvaltningspraksisen. En sentral del av oppgaven dreier seg om en rekke vedtak fra Fiskeridirektoratet (gebyrene). Dette er praksis som ikke er allment tilgjengelig. For å få tilgang til gebyrene må man søke om innsyn, noe som underveis har vist seg å ikke være så enkelt som først forutsatt. Disse gebyrene er også begrunnet i flere forskjellige forhold, noe som kan gjøre praksisen uoversiktlig og lite egnet for sammenligning

1.5 Fremstillingen videre

Besvarelsen vil bestå av fem deler inkludert innledningen.

Etter innledningen vil akvakulturloven § 30 og overtredelsesgebyr som rettslig fenomen være i fokus. Her vil jeg gjennomgå hva som skal til for at et selskap ilegges et gebyr (uten å se til forvaltningspraksisen), samtidig som regelverkets formål presenteres.

Etter denne gjennomgangen vil selve vedtakene være i fokus. Her spiller de 31 gebyrene hovedrollen. Kjernen vil bestå i å identifisere særtrekk ved praktiseringen som er verdt å trekke frem, og da særlig opp mot formålet og hensynene som akvakulturloven § 30 er begrunnet i.

Den neste delen vil ta for seg de øvrige sanksjonsformene – straff og administrativ inndragning. Når det gjelder straff er det særlig interessant å se på grensen mellom straff og overtredelsesgebyr, og hva som skal til for at en overtredelse blir behandlet strafferettslig fremfor administrativt. Vedrørende administrativ inndragning er det et annet poeng som er interessant å se nærmere på. Denne sanksjonsformen har ennå ikke vært tatt i bruk etter revisjonen fra 2013, og jeg vil drøfte hvorfor dette er tilfellet.

²⁴ Konklusjonen til Høyesterett var at overtredelsesgebyr ikke var straff etter Grunnloven, men «charge» etter EMK artikkel 6, se premiss 78 og 47.

²⁵ Jeg sier delvis, da nyere praksis fra EMD, blant annet G.I.E.M S.r.l mot Italia kaster et nytt lys over saker som gjelder straff på objektivt grunnlag. Dette kommenteres kort i **punkt. 2.6.1.4.**

Avslutningsvis vil jeg vurdere om det er sider ved det gjeldende lovverket og den tilhørende forvaltningspraksisen som kunne vært forbedret.

Del II – Akvakulturloven § 30

2 Overtredelsesgebyr

2.1 Overtredelsesgebyr og administrative sanksjoner

Administrative sanksjoner har i lang tid hatt en rolle i norsk rett,²⁶ men etter NOU 2003:15 *Fra bot til bedring* tok denne utviklingen fart. I utredningen ble det blant annet presentert forslag til endringer i en rekke lover, blant annet forvaltningsloven. Denne ble ved lov av 27. mai 2016 nr. 15 oppdatert og fikk tilføyd et nytt kapittel med overskriften «Administrative sanksjoner». I kapittelet blir det utpenslet et regelverk som skal gjelde for enkelte administrative sanksjoner, slik at man får en mer enhetlig regulering. I forvaltningsloven § 44 blir overtredelsesgebyr spesifikt regulert.

I forarbeidene²⁷ til lovendringen er siktemålet beskrevet å være å «legge til rette for mer enhetlig behandling av saker om administrative sanksjoner innenfor betryggende rettslige rammer, og med oppfyllelse av de krav til rettssikkerhet som følger av Grunnloven og internasjonale konvensjoner, i første rekke den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK)».

Lovendringen skal dermed legge til rette for en mer enhetlig bruk av administrative sanksjoner på tvers av spesiallovgivningen. Noe av denne problematikken ble også kommentert i NOU 2003:15, hvor det på side 186 trekkes frem at det er viktig at det føres en «ensartet praksis».²⁸

En administrativ sanksjon er en negativ reaksjon som retter seg mot en overtredelse av lov, forskrift, eller individuell avgjørelse, jf. fvl. § 43 (2). Slike sanksjoner betraktes i utgangspunktet som straff etter EMK,²⁹ men ikke etter Grunnloven.

²⁶ NOU 2003:15 s. 144.

²⁷ Prop. 62 L (2015-2016) s. 7.

²⁸ «Det er imidlertid viktig at det føres en ensartet praksis, slik at det ikke får et preg av tilfeldighet om det ilegges en sanksjon eller ikke».

²⁹ Prop. 62 L (2015-2016) s. 1.

Eksempler på administrative sanksjoner er overtredelsesgebyr, administrativ inndragning og administrativt rettighetstap. Det alle disse har til felles, og det som utgjør selve identifikasjonsmarkøren, er at sanksjonene ilegges av forvaltningen. Dette i motsetning til fengselsstraff, bot og forenklet forelegg som idømmes og ilegges av domstolene og/eller politiet. Som følge av dette blir ikke de straffeprosessuelle rettighetene som både fysiske og juridiske personer har etter norsk lov aktivert ved illeggelse av administrative sanksjoner. Ved administrativ behandling er det reglene om saksbehandling i forvaltningsloven og EMK som aktualiseres.

Årsaken til at forvaltningen skal ha mulighet til å sanksjonere uønsket atferd er sammensatt. På side 51 i NOU 2003:15 blir blant annet hensynet til effektivitet trukket frem. Ved bruk av administrative sanksjoner kan man i større grad tilpasse sanksjonen til området den gjelder på. På denne måten vil håndhevelse av regelverket bli lettere, noe som innebærer at administrative sanksjoner gir en bedre preventiv effekt enn straff. Dette gjelder særlig i de områder hvor spesialiserte forvaltningsorganer har ansvaret for sanksjoneringen. Flere rettsområder krever høy grad av fagkunnskap, slik som akvakulturlovgivningen. En spesialisert saksbehandler i Fiskeridirektoratet har et bedre utgangspunkt for å håndheve et regelverk han jobber med daglig enn en generalist i påtalemyndighetene. Påtalemyndighetene vil sjeldnere bli eksponert for slike saker, noe som ikke bygger tilstrekkelig erfaring. Ettersom overtredelsene i akvakulturnæringen ofte skjer i distriktene, med små politikontor mv. vil en eventuell etterforskning bli vanskeligjort. Sluttsummen av dette blir en mindre effektiv håndhevelse.

Denne problematikken er tatt opp i artikkelen «En dårlig sak»,³⁰ der politiadvokatfullmektig Amund Sand og seniorrådgiver i Fiskeridirektoratet Ståle Hansen forteller om sine erfaringer med hvor vanskelig det kan være å etterforske overtredelser av akvakulturregelverket, og da særlig fra et politikontor i distriktene med lav kompetanse på området.

Et overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon som har sterke likhetstrekk med bøter eller forenklet forelegg.³¹ Gebyret innebærer at overtrederer må betale en pengesum til staten. Sanksjonen blir kun brukt til å sanksjonere atferd som allerede har skjedd. Som følge av dette

³⁰ Sand (2011) s. 29. «En dårlig sak».

³¹ NOU 2003:15 s. 64, 169 og 170.

har den sterke pønale preg. Siden NOU 2003:15 er det vedtatt en rekke lover som gir hjemmel til å ilegge personer overtredelsesgebyrer eller en tilsvarende sanksjon.³²

2.2 Kort om akvakulturloven

Akvakulturloven gjelder ved «produksjon av akvatiske organismer», jf. § 2. I forarbeidene er dette definert som «vannlevende dyr og planter, herunder fisk, bløtdyr, pigghuder, og krepsdyr, med unntak av sjøpattedyr».³³ Dette innebærer at loven har et vidt virkeområde, og spiller en avgjørende rolle for aktører som skal bedrive næringsdrift til havs, der fokuset er på produksjon av akvatiske organismer. I dag reguleres næringen gjennom et konsesjonsbasert system jf. akvakulturloven § 4. Selskaper som ønsker å drive med oppdrett må som følge av dette søke om tillatelse. Staten vil ved saksbehandlingen av slike søknader ha et vidt rom til å sette betingelser for tillatelsen, som aktøren igjen må akseptere.

I akvakulturloven stilles det blant annet krav til faglig kompetanse i § 22 og gjenfangst i § 13. Gjennom loven med tilhørende forskrifter³⁴ er næringen gjenstand for en omfattende regulering som sørger for å ivareta en rekke forskjellige hensyn.³⁵

Når næringen opererer med bakgrunn i en konsesjon fremstår det mindre betenkelig fra et rettssikkerhetsperspektiv at de samtidig aksepterer å være bundet av et strengt regelverk. Selve begrunnelsen for konsesjonssystemet er at et slikt system gir forvaltningen mulighet til å regulere produksjonen.³⁶

Som påpekt i **punkt 1.2** er bestemmelsen konstruert etter mønster fra reglene om foretaksstraff i straffeloven.³⁷

2.3 Formålet til akvakulturloven og § 30 spesifikt

Formålet til akvakulturloven fremkommer i § 1:

³² Prop. 103 L (2012-2013) s. 51 – «I alt er det vedtatt nærmere 40 lover med hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr eller tilsvarende [...]».

³³ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 55.

³⁴ Forskrift om drift av akvakulturanlegg, forskrift om fangstbasert akvakultur, forskrift om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen mv.

³⁵ Se **punkt 2.3**.

³⁶ Prop. 103 L (2012-2013) s. 31.

³⁷ Straffeloven av 2005 nr. 28 § 27 og § 28.

«Loven skal fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor de rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskapning på kysten.»³⁸

Loven skal med andre ord legge til rette for at den norske akvakulturnæringen skal være lønnsom. Dette innebærer at reguleringen ikke må gjøre det så kostnadsdrivende at fiskeoppdrett ikke skaper overskudd. Det faktum at den internasjonale konkurransekraften også må ivaretas er en naturlig konsekvens av næringens størrelse. Næringen er en eksportrettet næring som primært selger fisk ut av Norge.³⁹ Samtidig konkurrerer den norske næringen med andre selskaper (primært i Skottland, Færøyene og Chile), slik at reguleringen på dette området heller ikke må være så inngripende at lønnsom drift blir umulig. Dette er primært næringsorienterte interesser, og formålsbestemmelsen understreker to øvrige forhold. Utviklingen må være bærekraftig, og bidra til verdiskapning langs kysten. Dette innebærer at reguleringene må ta hensyn til miljøinngrepet som akvakulturdrift medfører, samtidig som den burde tilrettelegge for at menneskene langs kysten (som låner ut sine kystnære områder) nyter godt av driften.

Akvakulturloven § 30, som gir hjemmel til ileggelse av overtredelsesgebyr, er spesifikt begrunnet i individual- og allmennpreventive hensyn.⁴⁰ Det er spesielt muligheten for å forhindre fremtidige overtredelser som står sentralt ved vurderingen av når gebyr skal ilegges. Gebyret alene har sterke pønale preg som i seg selv ikke vil korrigere en overtredelse som allerede er gjennomført.⁴¹

At gebyret er begrunnet i individual- og allmennpreventive hensyn innebærer at det skal avskrekke overtreder (individ) og andre næringsaktører (allmennheten) fra å gjennomføre nye overtredelser. Denne tankegangen har i lang tid vært et av de bærende hensynene bak strafferettsinstituttet.⁴² I nyere tid har imidlertid flere teoretikere fremhevet selve ondepåføringen som den eneste reelle begrunnelse. Dette er i strid med forarbeidene til straffeloven av 2005.⁴³ Overtredelsesgebyret regnes uansett ikke som straff. Når det i tillegg retter seg mot foretak er det naturlig å betrakte gebyret som et atferdsregulerende virkemiddel

³⁸ Akvakulturloven § 1.

³⁹ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 53.

⁴⁰ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 76 (Disse forarbeidene behandler den gamle ordlyden i bestemmelsen, men er i like grad gjeldende for den nye).

⁴¹ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 76.

⁴² Eskeland (2017) s. 51 og 52.

⁴³ Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) punkt 6.2 «Gjengjeldelse kan ikke være straffens formål».

til tross for den nyere debatten rundt formålet til straff. Gebyrets preventive effekt er særlig sentralt, og trekkes konkret frem i akvakulturloven § 30 (2) bokstav a.

Da akvakulturloven § 30 ble endret i 2013 ble følgende skrevet om formålet til endringen i Prop. 103 L (2012-2013) på side 56:

«Loven vil bli mer forutsigbar for næringen – det kommer tydeligere frem hva forvaltningen skal legge vekt på i valget av om overtredelsesgebyr skal ilegges og i utmålingen av det. Det blir med det trolig lettere å forstå, akseptere og prøve begrunnelsen for ileggelsen.»⁴⁴

Dette utdraget sikter spesielt til de opplistede momentene i akvakulturloven § 30 (2). Forutsigbarhet er dermed et sentralt hensyn, både når det gjelder akvakulturloven generelt, men også sanksjonslovgivningen spesielt. Som nevnt i **punkt 1.2** er ikke alle teoretikere enig i at dette ble resultatet av lovendringen. Mellbye⁴⁵ poengterer blant annet at «den forutsigbarheten som forarbeidene gir uttrykk for» ikke foreligger. Dette som følge av at:

«Lovteksten inneholder en omfattende oppramsing av kriterier som i de fleste praktiske saker vil slå ut i ulike retninger, og som derfor gir lite konkret veiledning for den praktiske utmålingen av overtredelsesgebyrer.»

Det Mellbye antyder er at veiledende retningslinjer i seg selv har liten verdi når retningslinjene er for altomfattende og vage. Dette kan eksemplifiseres ved å se til akvakulturloven § 30 (2) bokstav b – hvor grov overtredelsen er. Hva som ligger i dette, og hva som skal til for at en overtredelse betraktes som grov, fremkommer ikke av lovteksten. I lys av dette kan man argumentere for at den tiltenkte forutberegneligheten ikke er ivaretatt og særlig når man ser at skyldkravet er fjernet. Tidligere kunne selskapene i hvert fall være sikker på at de gikk fri dersom de hadde opptrådt uten skyld. Poenget er uavhengig av denne kritikken at forutberegnelighet er et helt sentralt hensyn og noe akvakulturnæringen er særlig avhengig av. Dette gjelder både når reguleringen skal skape konkurransemessige betingelser internasjonalt og opp mot andre lands akvakulturnæring, men også innad mellom selskapene.

⁴⁴ Prop. 103 L (2012-2013) s. 56.

⁴⁵ Mellbye (2018) s. 208.

Gir regelverket forvaltningen for mye skjønn risikerer man også at forvaltningen behandler selskaper forskjellig uten legitim grunn.

I sanksjonsrapporten blir betydningen av forutsigbarhet særlig trukket frem på side 13 når arbeidsgruppen skriver at:

«Akvakultur er dermed underlagt en rekke påvirkningsfaktorer, som den har mer eller mindre herredømme over. Dette taler for klare og forutsigbare regler når det gjelder driften av virksomheten, men også ved forvaltningens reaksjoner på overtredelse av regelverket.»⁴⁶

Og på side 37 følges det videre opp med:

«Uavhengig av overordnede rettslige krav finner arbeidsgruppen grunn til å fremheve at et administrativt sanksjonssystem må ha klare og forutsigbare rammer, det må være gjennomtenkt, begrunnet og betryggende.»⁴⁷

Begge uttalelsene illustrerer hvor avgjørende forutsigbarhet er når man skal konstruere et regelverk som gir hjemmel for inngripende tiltak og sanksjonering mot personer eller selskaper. Forutsigbarhet blir dermed en bærebjelke når man skal konstruere et regelverk som gjør store inngrep i enkeltpersoners og selskapers handlingsevne.

2.4 Kort om saksbehandlingen for ileggelse av overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30

Et overtredelsesgebyr ilagt med hjemmel i akvakulturloven § 30 betraktes som et enkeltvedtak, jf. fvl. § 2 bokstav b. Dette innebærer at forvaltningen er bundet av de generelle reglene om saksbehandling i forvaltningsloven, i tillegg til de mer konkrete saksbehandlingsreglene i akvakulturloven med tilhørende forskrifter.⁴⁸

Saksgangen bygger på at forvaltningen ved Fiskeridirektoratet kommer over informasjon. Denne kan enten være fra selskapet selv, egne undersøkelser eller selvstendige tredjeparter.

⁴⁶ Sanksjonsrapporten (2012) s. 13.

⁴⁷ Sanksjonsrapporten (2012) s. 37.

⁴⁸ Se blant annet: Forskrift om drift av akvakulturanlegg, forskrift om fangstbasert akvakultur, forskrift om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen og forskrift om reaksjoner, sanksjoner med mer ved overtredelse av akvakulturloven.

Fiskeridirektoratet må på dette tidspunktet ta stilling til om de selv vil etterforske saken eller overlate dette til politiet. Sistnevnte vil være naturlig om det er indikasjoner på at den aktuelle overtredelsen er så grov at straffebestemmelsen i akvakulturloven § 31 eller øvrige straffebestemmelser aktualiseres. En to-sporet-behandling medfører en ineffektiv bruk av offentlige midler og utgjør en større belastning på aktøren som er gjenstand for etterforskning.

Velger Fiskeridirektoratet å etterforske saken selv, vil direktoratet først sende et forhåndsvarsel til den berørte aktøren. Enkelte har gitt uttrykk for at disse varslene bærer preg av å være utformet med en ferdig konklusjon.⁴⁹ Varselets funksjon er imidlertid å orientere den berørte aktøren om forvaltningens funn, og ikke å redegjøre for forvaltningens konklusjon.

Etter at varselet er mottatt er det vanlig at selskapet presenterer sine synspunkter vedrørende den anførte overtredelsen.

Dersom innsigelsene ikke blir tatt til følge⁵⁰ vil en av vedtaksregionene (region Nordland eller Sør) utforme et gebyr, som deretter blir ilagt aktøren. Dette kan påklages til Fiskeridirektoratets hovedkontor som ligger i Bergen. Noe av det unike med denne fordelingen av saksbehandlingen er at det ikke er vedtaksregionene som faktisk gjennomfører etterforskningen.⁵¹ Etterforskningen blir gjort av et kontor som sender innstilling til vedtak. Dette er vanligvis det kontoret som er nærmest lokaliteten det gjelder. Selve gebyret vil bygge på denne innstillingen, og innstillingen utgjør en sentral del av saksbehandlingen. Som følge av dette må aktøren forholde seg til en gruppe saksbehandlere som faktisk ikke har gjennomført selve etterforskningen. Saksbehandlerne som skriver innstillingen blir med dette prisgitt grundigheten av arbeidet som gjøres av lokalkontoret som står for etterforskningen.⁵² Dette er likevel ikke utelukkende negativt. Ved en slik funksjonsdeling er aktørene også sikret en form for nyvurdering, hvor spørsmålet om gebyrileggelse blir vurdert gjennom flere ledd.

Selve saksbehandlingen veier to hensyn opp mot hverandre. På den ene siden har man hensynet til å sanksjonere effektivt⁵³ slik at man får en effektiv håndhevelse av regelverket.

⁴⁹ Mellbye «Er fiskerimyndighetenes praksis når det gjelder overtredelsesgebyr rettferdig?» (2018) (URL tilgjengelig i litteraturlisten).

⁵⁰ Innsigelsene kan også gjelde størrelsen på gebyret.

⁵¹ Da lagt til grunn at vedtakskontoret ikke utgjør lokalkontoret.

⁵² Se Mellbye (2018) s. 208.

⁵³ NOU 2003:15 s. 187.

Dette hensynet er som tidligere påpekt en del av begrunnelsen for eksistensen av administrative sanksjoner. Fiskeridirektoratet har med sine spesialiserte saksbehandlere et bedre utgangspunkt for å etterforske og sanksjonere overtredelser av akvakulturlovgivningen enn det politi og påtalemyndighetene har. På den andre siden har man kravet til grundighet. Overtredelsesgebyr er en sanksjon med et vesentlig pønalt element,⁵⁴ noe som forvaltningen må ta hensyn til i sin saksbehandling.

2.5 Kapittel XI i forvaltningsloven

2.5.1 Innledning

Ved lov av 27. mai 2016 nr. 15 som trådte i kraft 1. juli 2017 fikk forvaltningsloven et nytt kapittel om administrative sanksjoner.

I fvl. § 47 foreligger det en samordningsplikt mellom politi/påtalemyndighet og forvaltningsorganet som skal vurdere å ilegge en administrativ sanksjon. Dette innebærer at et forvaltningsorgan som «har grunn til å anta at både straff og administrativ sanksjon kan være en aktuell reaksjon mot samme forhold» må samordne seg med politiet/påtale. I samråd med politi/påtale må forvaltningsorganet dermed koordinere og avgjøre om saken skal forfølges administrativt, strafferettslig eller gjennom begge instansene. Denne samordningsplikten var allerede på plass i akvakulturloven § 31 a.

Samordningsplikten legger til rette for en effektiv forfølgning av saken hvor man unngår å bruke ressurser på en dobbeltbehandling. På denne måten reduserer man også risikoen for gjentatt straffeforfølgning i strid med forbudet i EMK protokoll 7 nr. 4.⁵⁵

I fvl. § 48 fremkommer det at forvaltningen plikter å veilede om retten til å være taus i sanksjonssaker. Som følge av dette må forvaltningsorganet på eget initiativ gjøre partene «oppmerksom på at det kan foreligge en rett til å ikke å svare på spørsmål eller utlevere dokumenter eller gjenstander når svaret eller utleveringen vil kunne utsette vedkommende for en administrativ sanksjon eller straff». Dette gjelder derimot ikke unntaksfritt, og om det antas at parten er kjent med at det foreligger en slik rett, gjelder ikke denne plikten. I

⁵⁴ NOU 2003:15 s. 187.

⁵⁵ Prop. 62 L (2015-2016) s. 9.

akvakultursaker vil det ofte være store selskaper som allerede har erfaring med sanksjonsprosessen, og man vil i stor grad kunne legge til grunn at de kjenner til denne retten.

Forvaltningsorganet skal også underrette om sakens utfall, også når det ikke ilegges en sanksjon, jf. fvl. § 49.

Til sist må det nevnes at domstolene kan prøve alle sider av vedtak om administrative sanksjoner, noe som også inkluderer forvaltningens skjønnsmessige vurderinger, jf. fvl. § 50. Dette for å ivareta kravene til rettssikkerhet. I enkelte særlover er dette allerede regulert. Akvakulturloven § 30 femte ledd sier dette eksplisitt.

2.5.2 Implikasjoner som gjelder overtredelsesgebyr spesifikt

I fvl. § 44 blir overtredelsesgebyr som sanksjonsform nærmere regulert. Bestemmelsen setter rammer for hvordan forvaltningsorganer kan gå frem for å ilegge et gebyr.

Etter første ledd må overtredelsesgebyr ha hjemmel i lov. Det må antas at dette også var gjeldende praksis før innføringen av bestemmelsen som følge av GrL § 113 og EMK artikkel 7.⁵⁶

Etter annet ledd må gebyret utmåles ut fra faste satser. Det kan kun ilegges et gebyr ut fra en individuell utmåling innenfor en øvre ramme som er fastsatt i lov eller forskrift.

De øvrige leddene sier ingenting av særlig interesse.

Som poengtert i **punkt 2.5.1** foreligger det en særlig samordningsplikt. Overtredelser av akvakulturregelveket kan være så alvorlig at gebyr etter akvakulturloven § 30 ikke er det eneste sanksjonsalternativet. I disse tilfellene må Fiskeridirektorat samordne seg med andre etater, f. eks politiet eller Mattilsynet. Denne plikten til samordning er regulert i akvakulturloven § 31 a, men nå også i fvl. § 47.

⁵⁶ Aall (2018) s. 115-116 og Prop. 62 L (2015-2016) s. 33 punkt 4.4.

2.6 Vilkår for å ilegge overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30

2.6.1 Ordlyd

2.6.1.1 Innledning

Akvakulturloven § 30 har følgende ordlyd:

«Et foretak kan ilegges overtredelsesgebyr dersom foretaket eller noen som har handlet på foretakets vegne overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Dette gjelder selv om ansvaret for overtredelsen ikke kan rettes mot noen enkeltperson.

Ved avgjørelsen av om foretaket skal ilegges overtredelsesgebyr og ved utmålingen av gebyret kan det særlig legges vekt på:

- a) overtredelsesgebyrets preventive virkning,
- b) overtredelsens grovhet,
- c) om foretaket ved internkontroll, retningslinjer, instruksjon, opplæring eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen,
- d) om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser,
- e) om foretaket har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen,
- f) foretakets økonomiske evne,
- g) om det foreligger gjentakelse,
- h) hvilke tiltak som er iverksatt for å forebygge eller avbøte virkningene av overtredelsen og
- i) om overtredelsen innebærer fare for eller har ført til alvorlig eller uopprettelig miljøskade.

Dersom den ansvarlige for overtredelsesgebyret er et foretak som inngår i et konsern, hefter foretakets morselskap og morselskapet i det konsern selskapet er en del av, subsidiært for beløpet.

Overtredelsesgebyret forfaller til betaling 2 måneder fra vedtak er fattet. Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Dersom foretaket går til søksmål mot staten for å prøve vedtaket, suspenderes tvangskraften.

Retten kan prøve alle sider av saken. Retten kan avsi dom for realitet i saken, dersom den finner det hensiktsmessig og forsvarlig.

Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes 2 år etter at overtredelsen er opphørt. Fristen avbrytes ved at tilsynsmyndigheten gir forhåndsvarsel eller fatter vedtak om overtredelsesgebyr.

Departementet skal i forskrift fastsette et øvre tak for overtredelsesgebyr ilagt etter denne bestemmelsen. Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om utmålingen av overtredelsesgebyr.»

2.6.1.2 Overtredelse

Det første vilkåret for at gebyr skal kunne ilegges er at det foreligger en overtredelse av en bestemmelse gitt i eller i medhold av loven (akvakulturloven). Dette innebærer at selve loven setter en begrensning for hvilke overtredelser som kan sanksjoneres ved overtredelsesgebyr. I håndhevingsforskriften har forvaltningen kommentert hvilke overtredelser som kan medføre gebyr. Håndhevingsforskriften § 7 lyder som følger:

«Fiskeridirektoratet kan ilegge overtredelsesgebyr for overtredelse av følgende bestemmelser:

- a) Forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret § 29,
- b) Forskrift om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret § 4 første ledd, jf. annet ledd nr. 2,
- c) Forskrift om tildeling og drift ved havbeiteverksemd § 28,
- d) Forskrift om drift av akvakulturanlegg § 5, § 7, § 8 første ledd, § 37, § 38, § 39, § 41, § 42, § 43, § 44, § 45, § 47, § 47a, § 48, § 48a, § 48b og § 48c.
- e) Forskrift om krav til teknisk standard for flytende akvakulturanlegg § 24 (krav om anleggssertifikat),
- f) Forskrift om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen (IK-akvakultur) § 4 og § 5,

g) Forskrift om fangstbasert akvakultur § 4 første og fjerde ledd, § 11, § 14, § 15, § 31 bokstav a, b og j, § 32 første ledd bokstav a–d og andre ledd bokstav a, b og d, § 33, § 34 og § 35.»

Overtredelser av en eller flere av disse bestemmelsene kan medføre at gebyr blir ilagt. I del III vil jeg gå nærmere inn på de enkelte bestemmelsene.

Det kan stilles spørsmål ved om også andre regler i akvakulturregelverket enn de som nevnes i håndhevingsforskriften § 7 kan medføre gebyrileggelse. Ordlyden i forskriften er i utgangspunktet klar på at det ikke er tilfellet, men ordlyden i lovbestemmelsen (akvakulturloven § 30) inneholder ikke samme begrensning.

Mellbye⁵⁷ kommenterer denne problemstillingen kort. Han konkluderer med at ordlyden i lovbestemmelsen i utgangspunktet går lengre, og dermed åpner for at også andre overtredelser kan medføre gebyrileggelse. Håndhevingsforskriften § 7 medfører kun en begrensning innad i de forskriftene som eksplisitt trekkes frem. For eksempel kan ikke overtredelser av IK-akvakultur § 3 medføre gebyr ettersom håndhevingsforskriften kun nevner §§ 4 og 5 i det konkrete regelverket. Fiskeridirektoratet har på sine hjemmesider uttalt at de kun ilegger gebyrer for overtredelser av de bestemmelsene som fremkommer i håndhevingsforskriften § 7,⁵⁸ jf. delegasjonsbrev av 17.03.2014. Spørsmålet må sies å være delvis uavklart, men av liten praktisk interesse ettersom Fiskeridirektoratet selv poengterer at de kun ilegger gebyr for disse overtredelsene.

2.6.1.3 Foretak

Overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30 er begrenset til å gjelde foretak. Dette innebærer at privatpersoner ikke kan bli ilagt et gebyr. Sanksjonering av fysiske personer må gjøres etter reglene om straff, f. eks akvakulturloven § 31 eller straffeloven § 240. Det faktum at en juridisk person (foretaket) ikke rent faktisk kan handle er uten betydning. Det avgjørende er om noen som har handlet på vegne av foretaket har overtrådt en bestemmelse i akvakulturregelverket. Er det tilfellet må foretaket stå som ansvarlig. Dette har flere konsekvenser. Blant annet kan ikke foretaket bli fri fra ansvar ved å sette ut arbeidet til en tredjepart. I forarbeidene kommer dette klart til uttrykk ved at: «Foretaket bør ha

⁵⁷ Mellbye (2018) s. 207.

⁵⁸ Fiskeridirektoratet (14.05.2019) (URL tilgjengelig i litteraturlisten)

driftsrisikoen og ikke kunne fri seg fra ansvaret ved å la andre, ansatte eller eksterne oppdragstakere, utføre arbeid».⁵⁹

Dette utgangspunktet har begrensninger. Enhver handling gjort av en ansatt eller en ekstern oppdragstaker vil ikke nødvendigvis være gjort «på vegne av foretaket». Et typisk eksempel på dette er der en ansatt handler i en klar egeninteresse og i strid med instruksene fra foretaket. I slike tilfeller må det vurderes om foretaket skal stå ansvarlig for en eventuell overtredelse som oppstår, da den ansatte har handlet illojalt mot selve foretaket.⁶⁰ Svaret vil i det hele bero på en helhetsvurdering, hvor man veier opp formålet bak overtredelsen og hvem sine interesser som blir oppfylt ved overtredelsen.

Det som primært kan gjøre at foretaket går fri fra ansvar er hendelige uhell og force majeure. Dette er overtredelser man ikke kan forhindre, selv ved gode forebyggende tiltak.

Forarbeidene⁶¹ viser til at kjente risikoer med nær tilknytning til akvakulturvirksomhet, som høststormer mv. ikke vil kunne regnes som force majeure. Akvakulturvirksomhet er en næringstype som er forbundet med en rekke kjente risikoer. Virksomheten foregår i et sårbart økosystem, og driftsvalgene som selskapene tar kan ha store konsekvenser. I tråd med føre-var-prinsippet i lov om forvaltning av naturens mangfold («naturmangfoldloven») § 9 kan ikke manglende kunnskap brukes som begrunnelse for handlinger som medfører en risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet. Hvorvidt næringen har forholdt seg lojalt til dette kan diskuteres. Tidligere var det blant annet svært vanlig å bruke kjemikalier for avlusning som i ettertid viste seg å være skadelig for reker og andre krepsdyr.⁶² På grunn av dette, og store problemer med fiskerømminger, har næringen vært i søkelyset i media og i det offentlige rom. Når det først blir klargjort i ettertid at en praktisering har vært skadelig for miljøet skader dette næringens omdømme.

2.6.1.4 Ikke krav til skyld

Det er videre verdt å merke seg hva som ikke fremkommer i bestemmelsen. Som tidligere redegjort for er overtredelsesgebyr en sanksjon med et pønalt preg. På tross av dette er det ikke et krav til skyld. Dette innebærer at objektive overtredelser av akvakulturregelverket kan

⁵⁹ Prop. 103 L (2012-2013) s. 103.

⁶⁰ Prop. 103 L (2012-2013) s. 104.

⁶¹ Prop. 103 L (2012-2013) s. 103.

⁶² Hauge (2019) (URL-tilgjengelig i litteraturlisten).

lede til gebyr, uten at forvaltningsmyndighetene trenger å bevise at noen har direkte skyld i overtredelsen.

I den gamle ordlyden⁶³ var det et krav til skyld. Skyldkravet var da forsett eller uaktsomhet. Dette innebar at det ikke var tilstrekkelig for forvaltningen å peke på at en overtredelse hadde skjedd. Forvaltningen måtte også bevise at aktøren hadde utvist skyld da overtredelsen skjedde. Skyldkravet var uaktsomhet eller forsett. I høringsrunden kritiserte flere aktører at kravet til skyld ble fjernet.⁶⁴

Sjømat Norge pekte blant annet på at «en rent objektiv bestemmelse vil innebære at terskelen for hva som skal anses som hendelige uhell eller force majeure vil bli alt for streng, slik at det ilegges gebyr ved enhver overtredelse».⁶⁵

Hvorvidt dette synspunktet har relevans vil bli vurdert nærmere i del III.

Avslutningsvis er det verdt å nevne at manglende skyldkrav i sanksjonslovgivningen har vært kritisert av den europeiske menneskerettighetsdomstolen. I dommen G.I.E.M. S.R.L. med flere mot Italia⁶⁶ slo domstolen i storkammer ned på en inndragning som var gjennomført av italienske myndigheter. Klagerne anførte at inndragningen var straff etter EMK artikkel 7, og sådan at inndragning på objektivt grunnlag var i strid med artikkelen.

I avsnitt 242 fikk klagerne medhold i at straff ikke kan gjøres gjeldende på objektivt grunnlag. Domstolen sitt flertall kommenterte at «[...] findings in that case to the effect that punishment under Article 7 requires the existence of a mental link through which an element of liability may be detected in the conduct of the person who physically committed the offence».

Dette innebærer at sanksjoner som er straff etter EMK også vil kreve skyld. I artikkelen «Fra menneskerettighetsdomstolen» i tidsskrift for strafferett 03/18 beskriver professor Jon Petter Rui betydningen av dommen for den norske regelen om foretaksstraff på følgende måte:

«Et slikt objektivt ansvar er ikke forenelig med det absolutte forbudet mot rent objektivt straffeansvar i foreliggende storkammerdom. Også før denne dommen har

⁶³ Ordlyden som forelå ved vedtagelsen av akvakulturloven, men som senere ble endret ved Prop. 103 L.

⁶⁴ FHL (Sjømat Norge), Fellesforbundet og advokatfirmaene Kyllingstad Kleveland (fusjonert med Selmer) og Steenstrup Stordrange (SANDS).

⁶⁵ Prop. 103 L (2012-2013) s. 65.

⁶⁶ G.I.E.M v. Italy.

det vært reist kritikk mot et objektivt ansvar for foretak for rent objektive overtredelser av straffebud som er gjort av personer som har handlet på vegne av foretaket.»⁶⁷

Professor Rui går videre til å kommentere at et alternativ for å unngå denne konflikten kan være å sanksjonere foretaket administrativt, når han sier følgende:

«Et alternativ er i stedet å sanksjonere foretak i det administrative sporet, ved bruk av forvaltningsreaksjoner.»

Det siste utdraget er et godt innspill, men det tar i liten grad hensyn til at administrative sanksjoner i flere tilfeller også vil kategoriseres som straff etter EMK. I Selsøysvik-saken⁶⁸ ble det i avsnitt 47 lagt til grunn av Høyesterett at overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30 var straff i konvensjonens forstand som følge av at «straffebegrepet i EMK er vesentlig videre enn Grunnlovens begrep[...]».

Med bakgrunn i dette kan det stilles spørsmål ved om det objektive ansvaret i akvakulturloven § 30 kan bli stående, og at det eventuelt må innfortolkes et krav til skyld ved bruk av overtredelsesgebyr. På samme måte som bestemmelsen om foretaksstraff i straffeloven inneholder heller ikke bestemmelsen om overtredelsesgebyr i akvakulturloven et skyldkrav, og betraktes som straff etter EMK.⁶⁹

Lagdommer Hans-Petter Jahre har i en merknad til fvl. § 44⁷⁰ tatt til orde for at dommen ikke innebærer dette. Han legger blant annet vekt på at dette gjaldt inndragning i en straffesak, og treffer dårlig på bruk av forvaltningssanksjoner. Avslutningsvis kommenterer Jahre at «[d]e fleste overtredelsesgebyr vil neppe miste mye av sin effektivitet selv om et skyldkrav skulle måtte innfortolkes. Skyldkravet vil i tilfelle være uaktsomhet, og aktsomhetsnormen vil være meget streng».

En slik løsning ville i så fall vært i samsvar med de retningslinjene NOU 2003:15 oppstilte på side 185, hvor utvalget uttalte at et naturlig utgangspunkt ville være forsett eller uaktsomhet som skyldkrav. I nåværende regulering har skyld en sentral plass i vurderingen av hvorvidt gebyr skal ilegges. Man kan dermed anføre at sanksjonering med hjemmel i akvakulturloven

⁶⁷ Rui (2018) s. 208.

⁶⁸ Rt. 2014 s. 620.

⁶⁹ Rt. 2014 s. 620.

⁷⁰ Jahre (2019) merknad til fvl. § 44.

§ 30 ikke er rent objektiv, selv om skyld ikke er et vilkår etter bestemmelsen. Det er derimot et moment jf. annet ledd bokstav b.⁷¹

2.6.2 Momenter ved vurdering av ileggelse

2.6.2.1 Innledning

I akvakulturloven § 30 (2) presenteres en rekke momenter. Alle disse er fakultative som innebærer at de «kan» legges vekt på.⁷² Listen er ikke uttømmende, og andre momenter som ikke fremkommer direkte i ordlyden kan også være av betydning.⁷³

Momentene som er opplistet har to primærfunksjoner. Den første er å veilede forvaltningen. Listen trekker frem konkrete momenter som forvaltningen kan forholde seg til når spørsmålet om ileggelse av gebyr skal vurderes. Den andre funksjonen er at listen skal bidra til forutsigbarhet for aktørene i næringen. Som påpekt i **punkt 2.3** var forutsigbarhet et førende hensyn, som begrunnet sanksjonsrevisjonen tilbake i 2013. I tilknytning til dette er det også stadfestet i enkelte forskningsprosjekter at forutsigbarhet er særlig viktig for selskapene i akvakulturnæringen.⁷⁴ Om næringen får innsikt i hvordan forvaltningen praktiserer momentene vil forutsigbarheten kunne styrkes.

2.6.2.2 Overtredelsesgebyrets preventive virkning

Det første momentet som er listet opp i akvakulturloven § 30 (2) er overtredelsesgebyrets preventive virkning. Dersom et gebyr vil virke preventivt mot overtredelser av regelverket, taler dette for at gebyr burde ilegges. Typiske eksempler på dette er når overtrederen i foretaket sitter i ledelsen⁷⁵ og utøver stor innflytelse over foretakets evne til å overholde regelverket. En lederskikkelse med stort ansvar vil ha langt større evne til å forebygge overtredelser enn en underordnet ansatt som opererer på instruks fra ledelsen.

De samme hensynene gjør seg gjeldende når selve overtredelsen er begrunnet i en systemfeil som foretaket ikke har tatt tak i. Den preventive virkningen av å slå ned på dårlige rutiner er

⁷¹ Bokstav b gjelder overtredelsens grovhet. Skyld er ikke direkte nevnt i ordlyden, men av forarbeidene kommer det klart frem at skyld spiller en rolle ved vurderingen om overtredelsen var grov.

⁷² Prop. 103 L (2012-2013) s. 104.

⁷³ Prop. 103 L (2012-2013) s. 104.

⁷⁴ Se blant annet artikkelen «Forutsigbar og bærekraftig vekst i havbruksnæringen. En vurdering av samfunnsøkonomiske konsekvenser», hvor Winther mfl. på vegne av Sintef blant annet skriver på side 18 at manglende forutsigbarhet er et problem for næringen, da de politiske målene kontinuerlig er i endring (URL tilgjengelig i litteraturlisten).

⁷⁵ Prop. 103 L (2012-2013) s. 104.

stor, og vil i større grad bidra til at regelverket ikke brytes i fremtiden.⁷⁶ Hva som faktisk skiller systemfeil og enkeltfeil er ikke nærmere kommentert i forarbeidene, men typiske eksempler vil være overtredelser av regelverket som stiller krav til interne kontrollrutiner. Har ikke et selskap gode kontrollrutiner på plass vil dette tale for at eventuelle overtredelser stammer fra en slik systemfeil.

I forarbeidene trekkes det også frem særegne sider ved selve akvakulturdriften, og de store miljøkonsekvensene slik drift har. «Dersom lovbruddet er typisk i akvakulturnæringen kan det av allmennpreventive grunner være grunn til å reagere med et høyt overtredelsesgebyr, slik at næringen som helhet vil skjerpe praksis».⁷⁷ Er overtredelsen særegen for akvakulturvirksomhet vil den preventive virkingen av gebyr være større.

2.6.2.3 Overtredelsens grovhet

I bokstav b blir grovheten av overtredelsen introdusert som et moment som kan ilegges vekt. Ordlyden er klar på at en grov overtredelse i større grad enn en simpel overtredelse vil tale for at gebyr ilegges. Forarbeidene⁷⁸ utdyper at en må se til hvilke konsekvenser som overtredelsen kunne ha medført, ikke nødvendigvis bare den eller de som faktisk inntraff. Under det samme momentet faller også utøvelse av skyld. I forarbeidene⁷⁹ påpekes det at skyld vil være av stor betydning for vurderingen om hvorvidt overtredelsen er grov.

Skyld som moment er bare nevnt i proposisjonen, og i motsetning til straffeloven § 28, er ikke skyld som moment nevnt konkret i ordlyden. Dette er betenkelig ettersom skyld fremheves som et viktig moment⁸⁰ når forvaltningen skal vurdere om overtredelsen er grov. Som del III vil illustrere følges dette også ganske strengt opp i praksis. Det at skyld har betydning fremstår også hensiktsmessig. Dersom en aktør forsettlig overtrer et regelverk vil overtredelsen i større grad bære preg av å være grov ettersom aktøren i slike tilfeller bevist har brutt regelverket. Om det derimot var tale om et uhell som følge av mild uaktsomhet fremstår overtredelsen mindre grov.

⁷⁶ Prop. 103 L (2012-2013) s. 104.

⁷⁷ Prop. 103 L (2012-2013) s. 105.

⁷⁸ Prop. 103 L (2012-2013) s. 105.

⁷⁹ Prop. 103 L (2012-2013) s. 105.

⁸⁰ Prop. 103 L (2012-2013) s. 105.

2.6.2.4 Om foretaket ved internkontroll, retningslinjer, instruksjon eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen

Det tredje momentet fremkommer i bokstav c. Momentet angår forebyggende atferd, og fremhever at foretak som kunne forebygge overtredelser, men som ikke har gjort dette, bør ilegges gebyr. Dette har nær sammenheng med formålet til overtredelsesgebyr som sanksjonsform, som er å forebygge overtredelser. Det avgjørende er hvorvidt overtredelsen var mulig å forebygge.⁸¹ Momentet er også knyttet opp mot gebyrets eventuelle preventive effekt. Sanksjonerer man en overtredelse som var umulig å hindre ved forebyggende atferd vil den preventive effekten være lav. En slik overtredelse ville inntruffet uavhengig av tiltak.

Dersom en hendelse er umulig å forebygge vil det fort være tale om force majeure eller hendelige uhell, som innebærer at foretaket ikke står ansvarlig. Som påpekt i **2.6.1.3** kan gebyr kun ilegges foretak. I det tilfelle en ansatt handler i strid med interne retningslinjer eller instruksjoner fra ledelsen oppstår det et spørsmål om foretaket kan straffes. Som følge av reglene om arbeidsgiveransvar vil i utgangspunktet foretaket også stå ansvarlig for eventuelle overtredelser gjort av deres ansatte. I forarbeidene⁸² fremheves det at «et klart instruksbrudd [kan] innebære at overtredelsesgebyr ikke bør ilegges». Om den ansatte har forholdt seg illojalt, og handlet i åpenbar strid med virksomhetens interesser, bør det ikke være tale om illeggelse av gebyr. Dersom det er tale om et rent instruksbrudd vil dette også kunne utgjøre et formildende moment ved utmålingen av gebyret.⁸³

2.6.2.5 Om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser

I bokstav d blir sammenhengen mellom overtredelsen og eventuelle interesser hos foretaket regulert. I det tilfelle overtredelsen ble begått for å fremme interessene til foretaket, taler dette sterkt for at gebyr skal ilegges. En slik interesse trenger ikke å være økonomisk begrunnet. Oppnår selskapet andre fordeler slik som en forbedring av deres renommé vil dette også utgjøre en «interesse» i lovens forstand.⁸⁴

Det avgjørende er at motivet må være å fremme foretakets interesser. I det tilfelle en ansatt bryter en instruks eller retningslinje utelukkende med det formål å ivareta egne interesser vil dette momentet ikke slå til. Dersom foretaket også drar fordel av denne overtredelsen vil det

⁸¹ Prop. 103 L (2012-2013) s. 105.

⁸² Prop. 103 L (2012-2013) s. 105 og 106.

⁸³ Prop. 103 L (2012-2013) s. 105.

⁸⁴ Prop. 103 L (2012-2013) s. 106.

være mer nærliggende å vurdere dette under momentet i bokstav e. Dette momentet har nære likhetstrekk med moment b – overtredelsens grovhet, da skyld spiller en rolle i begge vurderingene.

2.6.2.6 Om foretaket har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen

I bokstav e trekkes det frem at eventuelle fordeler vil ha betydning. Om foretaket har hatt eller ville kunne fått en fordel ved å gjennomføre overtredelsen vil dette være av betydning. I likhet med «interesser» vil også ikke-økonomiske fordeler ved en eventuell overtredelse være av betydning,⁸⁵ men det økonomiske aspektet står sentralt.

Dette momentet spiller også en sentral rolle ved utmålingen av størrelsen på overtredelsesgebyret.⁸⁶ I det tilfelle foretaket oppnår en konkret fordel, vil det pønale elementet i overtredelsesgebyret kunne fungere som en korreksjon. Overtredelsesgebyr vil ikke bare korrigere for fordelene, men også sanksjonerer overtredelsen. Ved utmålingen må det videre tas hensyn til «oppdagelsesrisikoen», slik at det blir ulønnsomt å spekulere i en eventuell overtredelse.⁸⁷

Er det tale om en økonomisk fordel vil også administrativ inndragning etter akvakulturloven § 29 a kunne gjøres gjeldende. Dette fordi gebyr etter akvakulturloven § 30 ikke kan være større enn 15 G, samtidig som den økonomiske fordelene ved overtredelsen kan være langt større. Ettersom det ikke skal lønne seg å bryte loven må forvaltningen ha mulighet til å inndra det økonomiske utbyttet som oppsto som følge av overtredelser.

2.6.2.7 Foretakets økonomiske evne

Bokstav f viser til foretakets økonomiske bæreevne. Har foretaket gode økonomiske forutsetninger til å betale et gebyr, taler dette for ileggelse. Dette kan også spille en sentral rolle ved utmålingen. Store selskaper innehar ofte en økonomisk kapasitet som kan trivialisere overtredelsesgebyrer på mindre summer. For at overtredelsesgebyret skal ha en viss preventiv effekt må gebyret utgjøre en «økonomisk konsekvens». Foretak med svak økonomi vil på den andre siden fort kjenne på innvirkningen av et gebyr, da også av mindre størrelse.

⁸⁵ Prop. 103 L (2012-2013) s. 106.

⁸⁶ Prop. 103 L (2012-2013) s. 106.

⁸⁷ Prop. 103 L (2012-2013) s. 106.

Når man skal se til foretakets økonomiske evne er det sentralt å se på hvorvidt foretaket evner å betale gebyret – man ønsker ikke å presse noen i konkurs. Samtidig stadfester man ved dette momentet at gebyret skal ha en preventiv effekt, og at dette kan innebære en variabel i utmålingen. Som følge av dette blir gebyrets virkning avgjørende.⁸⁸

Forarbeidene⁸⁹ er videre klar på at selskaper som er organisert som konserner skal vurderes samlet. Det vises til Rt. 1995 s. 278 som gjaldt bøteleggelse for overtredelse av arbeidsmiljøloven. I saken poengterte førstevoterende på side 279 at konsernet samlet sett gikk godt, selv om selskapet som var direkte ansvarlig for overtredelsen ikke gjorde det. Dette var av sekundær interesse. Det er den økonomiske interessen i driften som helhet som må være styrende, ikke organiseringen. Skulle man åpne for noe annet, ville større aktører unngå ansvar ved å organisere driften i mange små enheter. Det foreligger eksempler fra forvaltningspraksis som også underbygger dette poenget, hvor man ser til konsernets økonomi, og ikke enkelt-selskapet.⁹⁰

2.6.2.8 Om det foreligger gjentakelse

Det fremgår av bokstav g at gjentakelse vil være av betydning både ved spørsmålet om gebyr burde ilegges, og ved selve utmålingen av gebyret. Gjentakelse er et moment som bør tillegges stor vekt, ettersom akvakulturvirksomhet er konsesjonsbasert og dermed basert på tillit mellom forvaltningen og aktørene.⁹¹ Bryter en aktør dette regelverket gjentatte ganger vil dette tillitsforholdet bli særlig utsatt.

Hvorvidt det foreligger gjentakelse vil bero på en konkret vurdering av de forskjellige overtredelsene og tiden mellom disse. Om overtredelsene er identiske i innhold vil det være av mindre betydning at de er gjennomført i lang tid fra hverandre. Om overtredelsene derimot bare har enkelte likhetstrekk vil tidsmomentet være av større betydning. Andre hensyn som kan være med å kartlegge likhet i innhold, er hvilket formål de forskjellige regelverkene har, og hva de skal beskytte mot.

Det avgjørende er at det foretas en konkret vurdering. Akvakulturnæringen er regulert i en rekke lover, og det vil være vanskelig å sette klare skiller mellom alle regelverkene som

⁸⁸ Prop. 103 L (2012-2013) s. 106.

⁸⁹ Prop. 103 L (2012-2013) s. 107.

⁹⁰ Se gebyr 21, som omtales i **punkt 4.4.2.7**.

⁹¹ Prop. 103 L (2012-2013) s. 107.

næringen må forholde seg til. Et poeng som jeg vil kommentere nærmere når jeg går inn i forvaltningspraksisen er hva som utgjør et «endelig vedtak».⁹² Det har vært en viss uenighet mellom aktørene i næringen og Fiskeridirektoratet om når et vedtak kan betraktes som «endelig» og dermed innebære at eventuelle nye overtredelser vil være gjentakelser av denne opprinnelige overtredelsen.

2.6.2.9 Hvilket tiltak som er iverksatt for å forebygge eller avbøte virkningene av overtredelsen

I bokstav h blir det slått fast at det bør legges vekt på tiltak som ble iverksatt av foretaket for å forebygge eller avbøte virkningen av overtredelsen. Om laks har rømt fra anlegget vil forsøk på gjenfangst typisk være et slikt tiltak.

Om foretaket kan vise til at de reagerte effektivt og handlekraftig når uhellet først var ute poengterer forarbeidene at dette bør gi uttelling, både ved vurderingen om gebyr skal ilegges, men også ved utmålingen.⁹³ Samtidig er det klart at det foreligger et lovfestet minstekrav som gir enkelte føringer på hvordan det skal reageres. At disse minstekravene følges skal ikke alene innebære at gebyret blir satt ned. Det må være et element av ekstra velvilje. For eksempel kan dette være tilfellet dersom selskapet i stor grad samarbeider med forvaltningen utover det de er forpliktet til, eller bedriver gjenfangst utover det lovfestede minstekravet. At oppfyllelse av lovfestede plikter ikke utgjør en formildende omstendighet er i seg selv ganske innlysende. Det lønner seg allerede å overholde regelverket, fordi man da unngår å bli sanksjonert.

2.6.2.10 Om overtredelsen innebærer fare for eller har ført til alvorlige eller uopprettelig miljøskade

Det siste momentet fremkommer i bokstav i. Om overtredelsen medførte fare for, eller har ført til alvorlig eller uopprettelig miljøskade vil dette tale for at gebyr skal ilegges.

Akvakulturnæringen opererer innenfor et sårbart område hvor små feil kan medføre store ødeleggelser. I regelverket eksisterer det en rekke reguleringer som er til for å beskytte miljøet. At dette momentet er inntatt, og nevnt særskilt i lovbestemmelsen indikerer og understreker viktigheten av at miljøet beskyttes. Når fisk rømmer oppstår det blant annet fare for at lakselus spres mer effektivt, samtidig som fisken formerer seg med villaks, og skaper

⁹² Se punkt 4.4.2.8.

⁹³ Prop. 103 L (2012-2013) s. 108.

utilpasset og uønsket biologisk avkom. Bakgrunnen er at oppdrettslaks er avlet opp for et liv i fangenskap, og ikke ute i det fri.⁹⁴ Hybrid-avkommet til oppdrettslaksen og villaksen adapterer egenskaper som oppdrettslaksen har, og viser en mindre evne til å komme tilbake til gyteplasser. Momentet har nærheten til «overtredelsens grovhet», da også man ved den vurderingen ser hen til hvilke farer eller konsekvenser overtredelsen kunne medført.

Momentet understreker altså at en «fare» er tilstrekkelig. Det er således ikke et krav at overtredelsen faktisk har medført en miljøskade. Igjen kan det vises til rømmingseksempelet over. Selv om ingen fisk faktisk har rømt fra anlegget, vil et hull i noteposen utgjøre en fare for at fisk rømmer og den faren kan være av slik art at den er tilstrekkelig «alvorlig». Dette gjør også saksbehandlingen i forvaltningen mer effektiv, da Fiskeridirektoratet ikke trenger å bevise en faktisk miljøskade.

Eventuelle miljøskader som oppstår vil også kunne kreves erstattet etter alminnelige erstatningsrettslige regler.

2.6.3 Vilkår – oppsummering

Vurderingen om et foretak skal ilegges gebyr er sammensatt. Forvaltningen er gitt et vidt skjønn til å vurdere om gebyr skal ilegges. Samtidig har den «nye» akvakulturloven introdusert en rekke veiledende momenter som er førende i denne vurderingen. Noen vilkår må foreligge – det må være tale om et foretak, og en bestemmelse i eller gitt i medhold av akvakulturloven må være overtrådt. Senere i avhandlingen vil disse reglene⁹⁵ nærmere redegjøres for. Her vil man også se at noen av disse bestemmelsene er av svært skjønsmessig art, som igjen illustrerer hvor mye «makt» som er delegert direkte til tilsynsorganet, som i dette tilfellet er Fiskeridirektoratet.⁹⁶

Når forvaltningen blir tillagt myndighet til å vurdere hvorvidt et foretak skal sanksjoneres er det viktig at saksbehandlingen er forutsigbar og ensartet. Aktørene konkurrer med hverandre, og en inkonsekvent praksis vil fort oppleves som urimelig og konkurransevridende.

⁹⁴ Castellani, mfl. (2018) s. 1014 og Grafsrud, mfl. (2019) (URL-tilgjengelig i litteraturlisten).

⁹⁵ Med reglene i denne sammenheng menes bestemmelser som er gitt i eller i medhold av akvakulturloven.

⁹⁶ Eksempler på dette er akvakulturdriftsforskriften § 5 som hjemler et krav til forsvarlighet og IK-akvakultur § 5 som hjemler et krav til internkontroll. Begge disse bestemmelsene er av skjønsmessig karakter, og vurderingen om hvorvidt plikten/kravet er opprettholdt vil bero på en skjønsmessig vurdering.

I neste del, hvor jeg undersøker forvaltningens praktisering av akvakulturloven § 30, vil dette særlig være i fokus. Dersom det finnes indikasjoner på at forvaltningens praksis er inkonsekvent vil dette trekkes frem. Innledningsvis vil jeg kort behandle rollen til forvaltningspraksis i norsk rett, før gebyrene får hovedrollen.

Del III - Forvaltningens praktisering av akvakulturloven § 30

3 Kort om forvaltningspraksis

3.1 Innledning

Grunnloven av 1814 har formalisert maktfordelingen slik vi kjenner den i dag. Stortinget er det øverste lovgivende organ som har myndighet til å vedta lover, Høyesterett er gitt mandat til å være dømmende i siste instans og den utøvende makten er lagt til «Kongen» ved regjeringen («forvaltningen»).

Primærfunksjonen til forvaltningen er å håndheve og gjennomføre lovene som Stortinget har vedtatt. Forvaltningen har verken lovgivende eller dømmende kompetanse alene, men Stortinget har delegert kompetanse til forvaltningen, slik at de kan gi generelle regler ved bruk av forskrifter på flere områder.

Tilsvarende tar også forvaltningen stilling til innbyggernes rettsstilling i konkrete tilfeller ved gjennomføringen av enkeltvedtak. Slike vedtak har likhetstrekk med en dom, og på denne måten får også forvaltningen en viss dømmende funksjon.

Både konstruksjonen av forskrifter og enkeltvedtak er forvaltningspraksis. I denne avhandlingen konsentrerer jeg meg om overtredelsesgebyr som er enkeltvedtak. Det er disse vedtakene som skal analyseres nærmere.

3.2 Forvaltningspraksis som rettskilde

Forvaltningspraksis som rettskilde har i lang tid vært omdiskutert. Oscar Platou uttalte i sine forelesninger om *Retskildernes teori* (1915)⁹⁷ at betydningen av forvaltningspraksis som

⁹⁷ Retskildernes Theori (URL tilgjengelig i litteraturlisten) – presentasjon.

rettskilde berodde på om praksisen oppfylte vilkårene til sedvanerett. En slik tankegang ble fulgt opp av Per Augdahl i boken *Rettskilder* (1949).

Det var først ved Eckhoffs bok *Rettskildelære* (1971) at forvaltningspraksis ble introdusert som en separat rettskilde med selvstendig vekt i juridiske vurderinger. Et slikt syn gikk ikke ubemerket hen, og det har i ettertid vært argumentert for at det er en uheldig sammenblanding å gi forvaltningspraksis egen rettskildemessig vekt ved slike vurderinger.⁹⁸ I de tilfeller praksisen var feil ville jo i så fall dette bli en forsterkende sirkel der feil praksis igjen legitimerte ytterligere feil.

I dag spiller forvaltningspraksis en sentral rolle for rettsanvendere. Forvaltningen selv må forholde seg til egen praksis, da de er forpliktet til å behandle private parter likt. Dette sikrer også forutberegnelighet hos borgerne ettersom de på denne måten til en viss grad kan identifisere egen rettsstilling ved å se hen til hvordan lignende tilfeller har blitt vurdert av forvaltningen. Ved domstolsbehandling har forvaltningspraksisens rolle som rettskilde vært mer omdiskutert. Særlig i de tilfellene der praksisen har vært fordelaktig for borgeren har den fått betydning.⁹⁹ Forvaltningspraksis kan derimot ikke erstatte lovhjemmelskravet i Grunnloven § 113, og vil på disse områdene utelukkende fungere som støtte til en tolkningsforståelse som en naturlig forståelse av ordlyden gir belegg for.¹⁰⁰

I denne avhandlingen blir forvaltningspraksis primært behandlet separat fra det øvrige rettskildebildet. Dette har sammenheng med avhandlingens problemstilling. Jeg skal som tidligere påpekt analysere om praktiseringen av akvakulturloven § 30 er i tråd med de formål som begrunnet revisjonen tilbake i 2013.

Dersom man i første omgang tillegger forvaltningspraksis avgjørende vekt når man skal kartlegge hva som er formålet til akvakulturloven § 30, og i neste omgang vurderer om praksis er i tråd med formålet, vil dette lett føre til en uheldig sammenblanding. Dette medfører at praksisen som analyseres prøves opp mot seg selv, og dette vil igjen påvirke resultatet av analysen.

⁹⁸ Berg (2005) s. 74 og 84 og Aarbakke (1985) s. 165-166.

⁹⁹ Et eksempel på dette er Rt. 2001 s. 1444 (Skøyen Næringspark) hvor Høyesterett på side 1455 uttaler at: «Det må etter min mening anses klart at ligningspraksis får større vekt når fravikelse av denne praksis vil være til skade for skattyteren».

¹⁰⁰ Skoghøy (2018) s. 206.

4 Forvaltningens praktisering av akvakulturloven § 30

4.1 Innledning

Etter lovendringen fra 1. januar 2014 er det ilagt 33¹⁰¹ gebyrer, hvorav 31 er ilagt med hjemmel i den reviderte ordlyden. Ettersom to av de 33 vedtakene er ilagt etter lovendringen, men med hjemmel i den tidligere ordlyden, er det de øvrige 31 vedtakene som analyseres i denne avhandlingen. De fleste gebyrene følger et fastsatt mønster, og Fiskeridirektoratet har maler for utformingen av gebyrene.¹⁰²

Gebyrene starter alltid med en kort introduksjon som nevner regionskontoret som står for illeggelsen, hvor stort gebyret er og kort om bakgrunnen for illeggelsen. Den neste delen tar for seg sakens faktiske side. Her presenteres ofte en tidslinje som illustrerer forholdene som gebyret beror på. Del tre av gebyret redegjør for det rettslige grunnlaget for gebyrileggelsen. Her innleder forvaltningen primært med lovgrunnlaget i akvakulturloven § 30, og de(n) tilhørende forskriftsbestemmelse(n)e som er overtrådt. Etter dette går de over i en juridisk vurdering, hvor de rettslige momentene i loven og forskriften(e) anvendes på sakens faktum.

4.2 Oversikt over gebyrene.

I tabellen nedenfor foreligger en fullstendig oversikt over de gebyrene som denne avhandlingen bygger på. Gebyr 31 og 28 som er markert rødt er ikke gjenstand for analyse. Disse er ilagt med hjemmel i den tidligere ordlyden. Gebyr 32 og 33 ble oppdaget etter at Fiskeridirektoratet hadde kvalitetssikret at jeg hadde alle gebyrene.¹⁰³ Det er derfor disse avviker fra det øvrige systemet med tanke på datorekkefølge.

Nummer:	Dato:	Saksnummer:	Selskap:	Region:	Sum:	Årsak:
1	16.08.2019	18/15532	Isqueen AS	Nordland	11 G	NYTEK § 24.
2	22.07.2019	18/14186	Lerøy Midt AS	Nordland	8 G	Akvakulturdriftsforskriften §§ 5, 37 (1) og (2), § 38 og IK-

¹⁰¹ Som tidligere påpekt tar jeg forbehold om at enkelte gebyrer kan være oversett.

¹⁰² Se vedlegg 3.

¹⁰³ Se vedlegg 2.

						akvakultur §§ 4 og 5 (2) bokstav e.
3	22.07.2019	19/2295	Lingalaks AS	Sør	6 G	Akvakulturdriftsforskriften §§ 5 (1), 37 (1) og 38, samt IK-Akvakultur § 5 (2) bokstav e.
4	26.06.2019	19/2295	NRS Farming AS	Nordland	6 G	Akvakulturdriftsforskriften § 8 (1), og laksetildelingsforskriften § 29 (2).
5	13.06.2019	18/8702	Letsea AS	Sør	4 G	Akvakulturdriftsforskriften §§ 5 (1) og § 37 (1) og (2).
6	30.04.2019	18/18159	Flakstadvåg Laks AS	Nordland	8 G	NYTEK § 24.
7	30.04.2019	19/3595	Flakstadvåg Laks AS	Nordland	7 G	NYTEK § 24 og akvakulturdriftsforskriften § 5 (1).
8	10.04.2019	18/1684	Cermaq Norway AS	Nordland	6 G	NYTEK § 24.
9	15.03.2019	17/2606	Lerøy Midt AS	Nordland	2 G	Akvakulturdriftsforskriften § 38 og IK-Akvakultur § 5 (2) bokstav e.
10	27.02.2019	19/1116	Fremskridt Laks AS	Nordland	2 G	NYTEK § 24.
11	29.01.2019	18/4286	Mowi Norway AS	Sør	7 G	Akvakulturdriftsforskriften §§ 5 (1) og § 37 (1) og § 38.
12	28.01.2019	17/17526	Sølvtrans rederi AS	Sør	4 G	IK-Akvakultur §§ 4 og 5.

13	24.01.2018	16/13044	Bremnes Seashore AS	Nordland	8 G	Akvakulturdriftsforskriften §§ 5 (1), 37 (1) og (2) og 38 og IK-akvakultur § 5.
14	15.12.2017	17/13563	Hofseth Aqua AS	Sør	4 G	Akvakulturdriftsforskriften §§ 5 (1), 37 (1) og (2) og 38 og IK-akvakultur § 5 (2) bokstav e.
15	15.12.2017	12/12090	Grieg Seafood AS	Nordland	1 G	Laksetildelingsforskriften § 29 (2) og akvakulturdriftsforskriften § 8 (1).
16	06.09.2017	17/9462	Eidsfjord Sjøfarm AS	Sør	2 G	Akvakulturdriftsforskriften § 8 (1) og laksetildelingsforskriften § 29 (2).
17	02.08.2017	17/1348	Bindalslaks AS	Sør	1 G	Laksetildelingsforskriften § 29 (1).
18	27.06.2017	17/977	Marine Harvest AS	Sør	4 G	Akvakulturdriftsforskriften §§ 5 (1) og 37 (1) og (2).
19	21.04.2017	16/11929	Atlantos AS	Nordland	2 G	Laksetildelingsforskriften § 29 og akvakulturdriftsforskriften § 8 (1).
20	30.03.2017	16/18309	Marine Harvest AS	Sør	4 G	Akvakulturdriftsforskriften § 5 (1) og NYTEK § 24.
21	27.03.2017	16/17575	Nekton Havbruk AS	Sør	9 G	Akvakulturdriftsforskriften § 5 (1) og NYTEK § 24 (1) og (2).

22	14.03.2017	16/907	Marine Harvest AS	Nordland	3 G	IK-Akvakultur § 5 og akvakulturdriftsforskriften §§ 5 og 37.
23	16.01.2017	16/12902	Akvafarm AS	Sør	9 G	Akvakulturdriftsforskriften §§5 (1) og 37 (1), (2) og (3), samt IK-Akvakultur § 5 (1), (2) bokstav e og (4).
24	25.04.2016	15/9348	Marine Harvest AS	Nordland	9 G	Akvakulturdriftsforskriften §§ 5 og 37 og IK-akvakultur § 5.
25	13.04.2016	15/8613	Marine Harvest AS	Nordland	3 G	Akvakulturdriftsforskriften §§ 5, 37 og 38.
26	02.04.2016	15/4203	Sundsfjord Smolt AS	Sør	4 G	Akvakulturdriftsforskriften §§ 5 og 37, samt IK-akvakultur § 5.
27	30.06.2015	14/11806	Ellingsen Seafood AS	Sør	2 G	Akvakulturdriftsforskriften § 8 (1) og laksetidelingsforskriften § 29.
28	29.06.2015	14/11939	Cermaq Alsvåg AS	Sør	1 G	Laksetidelingsforskriften § 29.
29	22.06.2015	14/13548	Cermaq Norway AS	Sør	3 G	Akvakulturdriftsforskriften § 8 (1) og laksetidelingsforskriften § 29.
30	11.11.2014	14/6470	Nova Sea AS	Sør	3 G	Akvakulturdriftsforskriften §§ 5 og 37.
31	08.09.2014	14/3675	Emilsen Fisk AS	Sør	3 G	Akvakulturdriftsforskriften §§ 5 og 37.

32	15.02.2016	14/4025	Bremnes Seashore AS	Nordland	1 G	Akvakulturdriftsforskriften § 38.
33	07.03.2018	17/14226	Lingalaks AS	Sør	6 G	Akvakulturdriftsforskriften §§ 5 og 37 og IK-akvakultur § 5.

4.3 Metode for analyse

I det følgende vil jeg først redegjør for hvordan forvaltningen tolker de ulike forskriftene hvor overtredelse har resultert i gebyr. Fokuset er på hvordan forvaltningen tolker innholdet i bestemmelsene. Deretter vil jeg gå nærmere inn på de fakultative momentene i akvakulturloven § 30 (2). Siden forvaltningen vurderer disse momentene i alle gebyrene, uavhengig av bakgrunn for illeggelse, er det interessant å se hvordan disse praktiseres.

Jeg vil så langt det lar seg gjøre unngå å behandle det objektive innholdet i de forskjellige fakultative momentene. Dette er allerede gjort i **punkt 2.6.2**.

I siste del av analysen vil jeg oppsummere mine konklusjoner, samtidig som jeg kort vil kommentere utvalgte problemstillinger.

Når jeg identifiserer de enkelte gebyrene forholder jeg meg primært til nummeringen som er gjennomført i **punkt 4.2**. Dette for å gjøre mest mulig oversiktlig.

4.4 31 gebyrer – hva forteller de?

4.4.1 Hvilke overtredelser medfører at gebyr ilegges

For at en aktør skal kunne ilegges et overtredelsesgebyr må vilkårene i § 30 være oppfylt. I del II ble dette spørsmålet nærmere behandlet, og vilkårene ble vurdert under **punkt 2.6**. Et av vilkårene var at aktøren «overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av loven». Disse bestemmelsene ble i **punkt 2.6** ikke nærmere redegjort for, da det er svært mange aktuelle bestemmelser. I denne avhandlingen vil jeg utelukkende se nærmere på de åtte forskjellige bestemmelsene i forskriftene som har medført at gebyr har blitt ilagt etter lovendringen.

Disse gjennomgås fortløpende.

4.4.1.1 Forskrift om krav til teknisk standard for flytende akvakulturanlegg

(«NYTEK») § 24

NYTEK § 24 stiller krav til gyldig anleggssertifikat. Dette innebærer at ethvert flytende akvakulturanlegg skal ha et anleggssertifikat som er utstedt av et kreditert inspeksjonsorgan jf. NYTEK § 7.¹⁰⁴ Slike sertifikater blir kun utsendt etter en fysisk inspeksjon av anlegget jf. NYTEK § 25 (2), og en rekke vilkår må være oppfylt før sertifikat innvilges. Formålet til selve NYTEK er å hindre rømming av fisk jf. NYTEK § 1. Forskriften skal sørge for at den tekniske standarden på flytende anlegg er god nok.

I praksis nøyer forvaltningen seg med å stadfeste at anleggssertifikat ikke foreligger. I de tilfellene hvor aktøren kun blir ilagt et gebyr som følge av NYTEK § 24 er det ofte tale om en forglemmelse. I de tilfellene forvaltningen også ser på årsaken til at et anleggssertifikat ikke er utsendt, har dette sammenheng med at dette ofte innebærer en overtredelse av kravet til forsvarlig drift i akvakulturdriftsforskriften § 5.¹⁰⁵

Dette innebærer at forvaltningen i stor grad har overlatt myndighetshåndhevelsen til det krediterte inspeksjonsorganet. Forvaltningen nøyer seg i realiteten med å stadfeste at et anleggssertifikat ikke foreligger, uten å ta stilling til hvorfor. Det er verdt å merke seg at det i 2011 ved innfasingen av NYTEK-forskriften var en debatt omkring selvstendighetsgraden som det krediterte inspeksjonsorganet måtte inneha.¹⁰⁶ I det opprinnelige forslaget måtte organet tilfredsstillende krav til uavhengighetstype A etter NS-EN ISO/IEC 17020.¹⁰⁷ Etter en høringsrunde ble dette endret til uavhengighetstype C. Dette medførte et langt strengere krav til uavhengighet hos inspeksjonsorganet.¹⁰⁸

Per dags dato er det ilagt seks gebyrer som følge av overtredelse av NYTEK § 24 etter den nye akvakulturloven § 30. Tre av disse gebyrene var begrunnet i NYTEK § 24 alene, hvor de tre øvrige også var begrunnet i andre forhold.

¹⁰⁴ Eksempler på slike organer er DNV-GL.

¹⁰⁵ Et eksempel på dette er gebyr 20 hvor aktøren ble ilagt et gebyr både for manglende anleggssertifikat, men også på grunn av «uforsvarlig drift» da det ikke forelå produktsertifikat og brukerhåndbok på flåten. Dette er krav som må være tilstede før man får anleggssertifikat jf. NYTEK § 25. De ble dermed «skyldig» i to overtredelser for det samme forholdet.

¹⁰⁶ Høring – endring av NYTEK § 7. (URL tilgjengelig i litteraturlisten).

¹⁰⁷ Et standardregelverk for inspeksjonsorganer som utfører inspeksjoner på vegne av det offentlige.

¹⁰⁸ Kravet til selvstendighet ble blant annet langt strengere. Inspeksjonsorganet kunne med dette ikke stå i et næringsmessig forhold til selskapet.

Den nyeste avgjørelsen er gebyr 1, hvor aktøren ble ilagt et gebyr på 11 G for overtredelse av NYTEK § 24. Selskapet hadde over en periode på seks måneder og 19 dager hatt aktiv drift på en lokalitet, uten at denne hadde et gyldig anleggssertifikat.

I saken konkluderer Fiskeridirektoratet at NYTEK § 24 er overtrådt med klar sannsynlighetsovervekt. Ved vurderingen om gebyr skal ilegges legges det vekt på at kravet til anleggssertifikat er «et allment kjent og grunnleggende krav som må foreligge før drift iverksettes».¹⁰⁹

Den neste avgjørelsen som behandlet NYTEK er gebyr 6. Her ble aktøren ilagt et gebyr på 8 G for overtredelse av NYTEK § 24. Vedrørende NYTEK § 24 kommenterer også Fiskeridirektoratet her at dette er en av de mer grunnleggende kravene for aktører å følge. Her viser også Fiskeridirektoratet til at det er avgjørende at de aktørene som faktisk overtrer regelverket sanksjoneres og poengteres (s. 6): «Akvakulturnæringen har god kjennskap til regelverket, og av hensyn til de som innretter virksomheten etter regelverket, er det viktig at det reageres mot de aktørene som ikke gjør det». Det samme påpekes i gebyr 7 som gjaldt det samme selskapet fra samme dato, og illustrerer et viktig poeng. Selskapene må behandles likt, da det er konkurransevridende å la noen aktører gå fri.

Forvaltningen praktiserer altså dette vilkåret strengt, og vil uten større problemer kunne slå fast at det objektivt sett er overtrådt. De fakultative vurderingsmomentene vurderes nærmere i **punkt 4.4.2.**

I motsetning til vurderingen av om gebyr skal ilegges, foreligger det faste retningslinjer for utmålingen av gebyrstørrelse ved overtredelse av NYTEK § 24. Direktoratet har publisert en matrise med et standardisert utmålingssystem.¹¹⁰ Etter matrisen skal manglende anleggssertifikat i utgangspunktet medføre et gebyr i størrelsesorden 9 G.¹¹¹ Denne summen kan bli mindre dersom enkelte milepæler er passert.¹¹² For eksempel vil eksistensen av en lokalitetsrapport redusere gebyret med 1 G, og en fortøyningsanalyse redusere gebyret med 2 G.

¹⁰⁹ Gebyr 1, s. 5.

¹¹⁰ Se vedlegg 4.

¹¹¹ I gebyr 1 var det tale om et høyere gebyr. Bakgrunnen for dette lengden på den ulovlige driften uten anleggssertifikat, og at selskapet ikke tok noen grep for å korrigere dette.

¹¹² «Milepæler» er terminologien som anvendes i matrisen.

Er alle milepælene oppfylt kan gebyret totalt reduseres til 2 G. Grunnen til dette er sammenhengen mellom milepælene og anleggssertifikatet. De selvstendige milepælene er undervilkår som må være oppfylt for at anleggssertifikat gis. De problematiske elementene ved et manglende anleggssertifikat blir dermed mindre om aktøren har oppfylt alle eller deler av de underliggende vilkårene som igjen leder til utsendelse av sertifikat. Dette gir dermed utslag ved utmålingen av gebyret. Det er milepæler på veien mot et gyldig anleggssertifikat.

Matrisen er bare et utgangspunkt. Fiskeridirektoratet fremhever i det samme brevet¹¹³ at også momentene som er nevnt i akvakulturloven § 30 (2) kan sette føringer ved utmålingen av gebyret. Utmålingen ved overtredelse av NYTEK § 24 vil dermed bero på to deler. Den første er objektiv, og beror på matrisen med de tilhørende milepælene. Den andre delen er subjektiv, og beror på retningslinjene i § 30 (2). På denne måten forsøker Fiskeridirektoratet å skape en viss forutsigbarhet, samtidig som den ivaretar et behov for fleksibilitet ved utmålingen. Et eksempel der dette gir utslag er gebyr 1, hvor sluttsummen på gebyret faktisk ble større enn 9 G. Dette fordi den ulovlige driften hadde forekommet over lengre tid.¹¹⁴

De fleste overtredelsene av NYTEK § 24 er oppdaget på samme vis. Oppdretteren er forpliktet til å løpende innrapportere hvor mye biomasse som er på anlegget.¹¹⁵ Ved innrapporteringen knyttes mengden biomasse opp mot de enkelte lokalitetene. På denne måten kan Fiskeridirektoratet enkelt ta stikkprøver for å kontrollere at lokaliteten også har et gyldig anleggssertifikat, og sanksjonere forholdsmessig ut fra hvor lenge den ulovlige driften har forekommet.

Mellbye kritiserte nylig (2020) forvaltningens praktisering knyttet til overtredelser av NYTEK § 24.¹¹⁶ Han poengterte at forvaltningen ikke tar høyde for at nødrettsbetraktninger kan aktualiseres ved overtredelser av NYTEK § 24. Ifølge Mellbye overser forvaltningen de vanskelige valgene som en oppdretter i enkelte tilfeller må gjøre, da man for eksempel må velge mellom å redde fisken, eller sette den ut på en lokalitet uten sertifikat. Jeg kan bekrefte at ingen av gebyrene jeg har analysert har tatt opp denne problematikken, men der stopper min tilslutning til Mellbye sitt resonnement. Slik jeg ser det bommer deler av kritikken.

¹¹³ Se vedlegg 4.

¹¹⁴ Gebyr 1, s. 7-8.

¹¹⁵ Jf. akvakulturloven § 24 jf. akvakulturdriftsforskriften § 44.

¹¹⁶ Mellbye (2020) (URL tilgjengelig i litteraturlisten).

Nødrettsreglene¹¹⁷ inviterer definitivt til en avveining, der ulovlige handlinger som kan redde store verdier kan bli lovlig i det tilfelle dette var den eneste måten å redde verdiene på.

Poenget, og grunnen til at dette argumentet ikke kan føre frem ved overtredelser av NYTEK § 24, er følgende: Oppdrettsaktører opererer innenfor en spesialisert bransje med høye krav til aktsomhet og planleggingsevne. Det faktum at en aktør kommer i en situasjon hvor han i det hele tatt må velge mellom fiskehelse, naturvern og ulovlig drift er klanderverdig. Det er denne konservative linjen som forvaltningen opp gjennom tiden har lagt seg på. Akvakulturdrift er drift med levende organismer i vill natur, noe som innebærer stor uforutsigbarhet. Dette er en risiko oppdretteren bevisst tar når han velger å søke om konsesjoner mv. En slik nødrettssituasjon som Mellbye beskriver vil være mulig å konstruere ved enhver godkjenningsordnings/sertifiseringsordning, uten at det blir mer rett av den grunn.¹¹⁸

Det er dermed ikke selve utplasseringen av fisk som er klanderverdig, men det faktum at oppdretteren ikke hadde et sertifikat på plass i tilfelle det ville oppstå et behov for en hasteplassering på en ny lokalitet.

Det som imidlertid kan problematiseres er hvorvidt forvaltningen stiller for strenge krav til aktsomhet og planlegging hos aktørene holdt opp mot de interessene som NYTEK § 24 skal beskytte. Et eksempel er de tilfellene hvor lokaliteten ville fått utstedt et gyldig sertifikat dersom inspeksjon hadde vært gjennomført fordi alle milepælene var nådd. Etter min mening er dette ikke tilfellet. Utmålingen av størrelsen på gebyr tar blant annet hensyn til dette. Er lokaliteten såpass sikret at sertifikat ville bli gitt, vil også gebyrsummen bli lavere. Forvaltningen tar dermed hensyn til slike formildende omstendigheter i sin saksbehandling. For øvrig vil reglene om force majeure og hendelige uhell utgjøre en utvei i det tilfelle aktøren ikke kan klandres for overtredelsen, og overtredelsen var tilsvarende umulig å unngå.

I HR-2020-955-A er en variant av denne problemstillingen tatt opp, men da i forbindelse med overtredelse av naturmangfoldloven § 75 og vannressursloven § 63. I saken hadde en akvakulturaktør forsettlig overtrådt en rekke forskjellige bestemmelser. Selskapet drev med produksjon av laksesmolt og produksjonen krevde store mengder vann fra et nærliggende

¹¹⁷ Reglene om strafferettslig nødrett kommer til uttrykk i straffeloven § 17.

¹¹⁸ For eksempel om en gründer som skal starte en pub og bestiller øl før han har skjenkebevilgningen på plass. Han vil ikke kunne begynne å selge ølen, selv om han risikerer at denne går ut på dato fordi saksbehandlingen i kommunen går tregere enn hva han hadde tenkt. Selv om han unngår et tap, så bryter han tillatelsessystemet som er på plass for å beskytte næringen selv, og samfunnet det opererer i. Poenget er at han tok en kalkulert risiko ved å bestille ølen før bevilgningen var på plass, og har dermed selv «satt» seg i en nødrettssituasjon.

naturreservat. Vannuttaket var nøye regulert, men i 2014 måtte selskapet på grunn av tørke hente ut større mengder vann enn tillat. I denne saken behandlet Høyesterett en anførsel vedrørende nødrett. Høyesterett begynner i premiss 36-39 med å slå fast at verdiene som den ulovlige handlingen reddet er beskyttet av nødrettsbestemmelsen i straffeloven. Spørsmålet var derfor om skaden ikke kunne «avverges på annen rimelig måte». Høyesterett poengterer i premiss 41 at dette innebærer at faren må være uforutsett og kommet noenlunde plutselig. Grensedragningen illustreres ved henvisninger til «heimeverns-dommene»¹¹⁹ som alle illustrerer problemstillingen. I sakene var det tale om individer som i lang tid hadde vært kjent med at de på et forhåndsbestemt tidspunkt måtte inn til øvelse i heimevernet. I alle sakene valgte individene å ikke dra, og anførte at de ikke kunne delta fordi store økonomiske verdier ville gå tapt (planter ville dø mv). Disse dommene illustrerte situasjoner hvor det ikke forelå en «reell nødrettssituasjon», fordi individet selv hadde plassert seg i situasjonen med en viss kjennskap til at den ville oppstå.

Høyesterett viser i premiss 44 til at noen av de samme momentene også presenteres i forarbeidene til straffeloven.¹²⁰ Man må ikke alltid ta utgangspunkt i handlingstidspunktet. «Hvis faren for skade var kjent på forhånd, og skaden kunne vært forebygget ved tiltak, planlegging eller tilrettelegging, kan konsekvensen bli at nødvendighetsvilkåret ikke anses oppfylt».¹²¹ Det er dette som er det sentrale vurderingsmomentet. I dommen konkluderer Høyesterett med at selskapet er godt kjent med risikoen for tørke, og selv om de ikke på samme måte som i «heimevern-dommene» var kjent med tidspunktet når tørken ville inntreffe, var det klart for selskapet at de ville møte på disse problemene. Faren var dermed ikke uforutsett og plutselig, og derfor forelå ikke en reell nødrettssituasjon.¹²²

Jeg vil argumentere for at dommen som er svært ny styrker den praktiseringen som Fiskeridirektoratet hele veien har fulgt. Man kan ikke i ettertid påberope seg nødrett, om man selv har satt seg i en «nødrettssituasjon» ved ikke å ha tilstrekkelige tiltak på plass. Om man er nødt til å plassere ut fisk i et anlegg uten driftsertifikat på grunn av kjente risikofaktorer ved akvakulturdrift (høststormer, algeoppblomstringer mv.) vil man ikke kunne påberope seg nødrett. Mellbye¹²³ har i en kommentar til dommen fastholdt sitt tidligere standpunkt om at

¹¹⁹ Rt. 1976, s. 864 (gartneri), Rt. 1984 s. 665 (gårdsbruker) og Rt. 1984 s. 1128.

¹²⁰ Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) s. 417.

¹²¹ HR-2018-955-A, premiss 44.

¹²² HR-2018-955-A, premiss 48.

¹²³ Mellbye (2020) nr. 2 (URL tilgjengelig i litteraturlisten)

nødrett fortsatt er relevant å se på ved overtredelser av akvakulturlovgivningen. Vurderingen vil bero på om faren kom plutselig og var uforutsett. Betydningen av nødrett vil etter min mening sies å være diskutabel, spesielt når det er tale om administrative sanksjoner. Var faren såpass «plutselig» og «uforutsett» at nødrett ble aktuelt, vil man kunne argumentere for at faren som ledet til overtredelse i seg selv regnes som force majeure. Dette vil i tråd med eksisterende regelverk innebære at man ikke kan holdes ansvarlig.

4.4.1.2 Forskrift om drift av akvakulturanlegg («akvakulturdriftsforskriften») § 5

Akvakulturdriftsforskriften § 5 stiller «generelle krav til forsvarlig drift». Etter første ledd skal driften være teknisk, biologisk og miljømessig forsvarlig. Etter annet ledd er det forbudt å drive akvakultur med arter som ikke forekommer naturlig i området, og etter tredje ledd skal driften være helsemessig og fiskevelferdsmessig forsvarlig.

Bestemmelsen forutsetter flere skjønsmessige vurderinger. Hva som er helsemessig eller teknisk forsvarlig kan endres over tid når ny forskning og teknologi blir tilgjengelig.¹²⁴ Når aktører må forholde seg til slike «dynamiske» normer er det særlig viktig at forvaltningens håndheving er konsekvent, og at det kommuniseres klart ut om forvaltningen har endret sin forståelse av hva som regnes som forsvarlig.

Når man gjennomgår gjeldende forvaltningspraksis er det klart at overtredelse av akvakulturdriftsforskriften § 5 utelukkende oppstår i sammenheng med andre overtredelser. På denne måten blir akvakulturdriftsforskriften § 5 tatt inn for å understreke alvorlighetsgraden ved overtredelsen. Overtredelsen er dermed ikke bare en ordinær overtredelse, den har også medført en krenkelse av kravet til forsvarlighet i § 5.

Av 31 gebyrer ilagt med hjemmel i den nye ordlyden, er 17 ilagt med hjemmel blant annet i akvakulturdriftsforskriften § 5. Dette innebærer at over halvparten av gebyrene er delvis begrunnet i at overtredelsen var uforsvarlig. I denne forbindelse kan man stille spørsmål ved om bestemmelsen har en funksjon i dagens regelverk. Når akvakulturdriftsforskriften § 5 utelukkende anføres i kombinasjon med øvrige bestemmelser som er overtrådt fremstår den ikke særlig nødvendig. De øvrige bestemmelsene står på egne ben, og vil alene være tilstrekkelig til at gebyr ilegges. Når akvakulturdriftsforskriften § 5 gir uttrykk for et

¹²⁴ Dette er også i tråd med naturmangfoldloven §§ 7 jf. 12, og prinsippet om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder.

alminnelig krav til forsvarlighet ville en praktisering lik den man ser ved lov om vegtrafikk (vegtrafikkloven) § 3 vært mer forståelig. Vegtrafikkloven § 3 som oppstiller et generelt aktsomhetskrav, utfyller veitrafikkregelverket ved å sanksjonere oppførsel som ikke blir spesifikt regulert i regelverket, men som likevel er uønsket. Akvakulturdriftsforskriften § 5 praktiseres ikke på denne måten, men kommer utelukkende i kombinasjon med et eller flere forhold som allerede er regulert og tatt stilling til i akvakulturregelverket.

4.4.1.3 Akvakulturdriftsforskriften § 8

Akvakulturdriftsforskriften § 8 stiller krav til plasseringen av akvakulturanlegget. Etter bestemmelsen skal plasseringen være i samsvar med tillatelsen og anlegget være tilstrekkelig merket.

Etter revisjonen av akvakulturloven § 30 er det ilagt seks gebyrer med hjemmel i akvakulturdriftsforskriften § 8. Alle disse gebyrene gjelder også overtredelse av laksetildelingsforskriften § 29 som stiller krav til lokalitetsklarering.

Det nyeste gebyret som berører disse overtredelsene er gebyr 4.

Selskapet hadde plassert to anlegg på en annen lokalitet enn den de hadde tillatelse til å bruke. Som følge av dette ble anleggene stående på en lokalitet som ikke var klarert til akvakulturdrift, og dermed ble både akvakulturdriftsforskriften § 8 og laksetildelingsforskriften § 29 overtrådt. I denne saken er det særlig interessant at fordeler som selskapet oppnådde i form av økt fiskevelferd og miljøhensyn, ikke ble betraktet som formildende omstendigheter. Tvert imot vektlegger forvaltningen dette negativt når de på side 8 skriver følgende:

«Fordelene som [selskapet] har oppnådd som følge av overtredelsene i form av økt fiskevelferd og miljøhensyn kan ikke vektlegges i formidlende retning, tvert imot [sic] er dette uberettigede fordeler som er oppnådd ved å ta seg til rette utenfor akvakulturtillatelsens rammer. Et grunnleggende utgangspunkt er at det ikke skal lønne seg å overtre loven.»

Det som fremstår betenkelig her er at forbedret fiskevelferd og miljøbelastning vektlegges negativt. Dette til tross for at regelverket som sådan fremhever dette som sentrale hensyn. Grunnen til at dette uansett slår i negativ retning, er at disse utgjør fordeler på objektivt grunnlag. Dette er fordeler selskapet ikke har krav på. Gebyret ble på 6 G som følge av at det

gjaldt to lokaliteter. På side 12 kommenteres det at gebyrintervallet ligger mellom 1 til 5 G når det gjelder feilplassering av enkeltlokaliteter. Selskapet fikk altså en kvantumsrabatt i denne saken.

Forvaltningen har i disse sakene praktisert et gebyrnivå fra 1 G til 6 G.

4.4.1.4 Akvakulturdriftsforskriften § 37

Akvakulturdriftsforskriften § 37 etablerer en plikt hos oppdrettsaktøren til å forebygge, samt begrense rømming. Bestemmelsen spesifiserer hva som ligger i dette over seks ledd.

Forvaltningen forholder seg spesifikt til de forskjellige leddene når den ilegger gebyr.

Første ledd oppstiller en særlig knyttet til muligheten for at fisk rømmer. Samtidig er aktøren forpliktet til å iverksette rutiner som muliggjør at rømming raskt oppdages og i størst mulig grad begrenses.

Annet ledd oppstiller et krav til risikovurdering. Ethvert anlegg må ha gjennomført en risikovurdering som danner grunnlag for systematiske tiltak som skal begrense faren for rømming av fisk.

Tredje ledd regulerer et særlig sikringsansvar ved landbaserte akvakulturanlegg, og fjerde ledd tar for seg hvor stor maskeåpningen i notposen kan være. Femte ledd gjelder spesielt ved oppdrett av torsk og sjette ledd kommenterer kort at det er forbudt å slippe ut fisk fra installasjonen.

Av 31 gebyrer som er blitt ilagt med hjemmel i den nye ordlyden er 12 blant annet begrunnet i § 37. Det kan tyde på at fiskerømminger er et av de største problemene i næringen, og at slike overtredelser slås hardt ned på.

Den siste saken som er behandlet med grunnlag i akvakulturdriftsforskriften § 37 er gebyr 2. I saken ble selskapet ilagt et gebyr blant annet for overtredelse av § 37 første og annet ledd. Det ble spesielt lagt vekt på at aktøren ikke kunne fremvise tilstrekkelig dokumentasjon på at det var gjennomført risikovurderinger vedrørende bruk av en dødfisk-støvsuger og etterkontroll ved vask av noten.¹²⁵

¹²⁵ Gebyr 2, s. 10.

4.4.1.5 Akvakulturdriftsforskriften § 38

Akvakulturdriftsforskriften § 38 regulerer meldeplikten ved rømming. I det tilfelle det foreligger mistanke eller kunnskap om rømming skal aktøren «straks» melde fra til Fiskeridirektoratet i et fastsatt skjema. Dette gjelder uavhengig av om fisken stammer fra egne eller andres installasjoner.

Regelen skal tilrettelegge for at Fiskeridirektoratet får informasjon så fort som mulig slik at de kan vurdere eventuelle tiltak. Eksempler på slike tiltak er rømmingsinspeksjon eller pålegg om utvidet gjenfangst. Av 31 gebyrer ilagt med hjemmel i den nye ordlyden er åtte begrunnet blant annet i overtredelse av akvakulturdriftsforskriften § 38. I tilknytning til akvakulturdriftsforskriften § 38 har særlig to spørsmål vært diskutert. Det første er hva som skal til for at en mistanke har oppstått. Forskriften gir lite veiledning, og spørsmålet har ikke vært berørt i rettspraksis ved ileggelse av administrative sanksjoner. Forvaltningen viser i sin praksis¹²⁶ til en eldre dom fra lagmannsretten¹²⁷ som gjaldt foretaksstraff etter straffeloven § 48.¹²⁸

«Lagmannsretten ser det slik at bestemmelsen på dette punkt må forstås slik at det hos oppdretteren i alle fall må foreligge en konkret mistanke eller en rimelig mulighet for rømning før den straffesanksjonerte meldeplikt inntreffer. Den enkelte oppdretter må her innrømmes en viss adgang til å vurdere hva årsaken er til et mulig svinn eller avvik før det konstateres at rømning er det mest sannsynlige alternativ, og plikten til å melde inntreffer. Regelens begrunnelse tilsier også en slik forståelse.»¹²⁹

Meldeplikten inntreffer dermed om en konkret mistanke har materialisert seg, eller om det er en rimelig mulighet for at rømning har inntruffet. Dette vil bero på en konkret vurdering, hvor den subjektive oppfatningen til selskapet er førende. Om selskapet ikke er blitt gjort kjent med noen indikasjon(er) som tilsier at rømning har inntruffet, foreligger det i utgangspunktet heller ingen varslingsplikt. Samtidig viser praksis fra forvaltningen at de også ser til objektive sider ved vurderingen. I gebyr 14 anførte selskapet at de ikke hadde noen mistanke om rømt

¹²⁶ Eksempler er: Gebyr 2 (s. 7 og 8), gebyr 3 (s. 8) og gebyr 11 (s. 8).

¹²⁷ LG-2002-1157, ingen sidetall.

¹²⁸ Straffeloven av 1902.

¹²⁹ Saken gjaldt fiskeoppdrettsloven av 1985 jf. sykdomsforskriften § 25 nr. 3 som oppstilte daværende krav om meldeplikt. Ordlyden er tilsvarende lik, og har overføringsverdi ved tolkning av § 38 i akvakulturdriftsforskriften.

fisk, da de ikke oppdaget fisk i noen av overvåkningsgarnene under og etter avlusing.¹³⁰ Dette hadde ikke forvaltningen tillit til, da de kort la til grunn at en mistanke må ha oppstått da hullet som innledningsvis kan ha ledet til rømming ble oppdaget. Selv om en naturlig forståelse av ordlyden skulle tilsi at vurderingen utelukkende berodde på subjektive forhold hos selskapet, ser man at forvaltningen i større grad også vektlegger hvorvidt selskapet «burde» ha fått en mistanke på et tidligere tidspunkt. Aktørens oppfatning av situasjonen blir dermed ikke avgjørende alene, man ser også hen til om oppfatningen var aktsom.

Det neste som har vært gjenstand for diskusjon flere ganger, og som forvaltningspraksis ofte tar stilling til, er hva som ligger i begrepet «straks». Også her viser forvaltningen gjentatte ganger til en eldre dom fra lagmannsretten.¹³¹ I dommen som gjaldt foretaksstraff etter akvakulturloven § 31 blir følgende skrevet:

«begrepet straks må [...] tolkes i lys av den konkrete situasjonen som var på anlegget. Basesjefen måtte i den foreliggende situasjon ha anledning til å foreta nødvendige presserende gjøremål. Han må gis en viss omrømmingstid [sic¹³²] til å skaffe seg oversikt over situasjonen og til å foreta praktiske grep før det kan stilles krav til at fysisk skriftlig melding skal sendes til Fiskeridirektoratet. Straksbegrepet må dessuten vurderes opp i mot formålet med bestemmelsen, nemlig Fiskeridirektoratets mulighet til å vurdere tiltak.»

Med bakgrunn i eldre rettspraksis og nyere forvaltningspraksis må også begrepet «straks» tolkes i lys av den konkrete situasjonen. Selskapet må ha en viss tid til selv å foreta skadebegrensende grep, samtidig som det blir viktig å få gitt beskjed til forvaltningen så fort som mulig slik at man får på plass øvrige tiltak for å begrense skaden ved rømmingen. Dette kommer også godt til uttrykk i saker fra forvaltningen, hvor det også stilles krav til innholdet i meldingen. Gebyr 2 er et eksempel på dette. Selskapet ga beskjed over telefon en og en halv time etter at de hadde første mistanke om at rømming hadde inntruffet. Først tre dager senere ble formelt rømmingsskjema (del 1) innsendt. Dette oppfylte ikke kravet til «straks», da det kreves at meldingen skjer på fastsatt skjema. Det faktum at de ga beskjed muntlig umiddelbart kunne ikke korrigerer for dette når skjemaet ble såpass forsinket.

¹³⁰ Gebyr 14, s. 8.

¹³¹ RG 2008 s. 1465, se note 112 for eksempler på gebyr hvor dommen er brukt.

¹³² Det siktes nok til «tid til å områ seg».

4.4.1.6 Forskrift om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen

(«IK-akvakultur») § 5

IK-akvakultur § 5 regulerer kvalitetskravet til interkontrollen som enhver virksomhet som bedriver med akvakultur er pliktig til å avholde jf. IK-akvakultur § 4.

Bestemmelsen oppstiller vide rammer, og innleder med å understreke at internkontrollen skal være forholdsmessig tilpasset virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse, slik at man etterlever krav i eller i medhold av akvakulturlovgivningen. Etter annet ledd skal internkontrollen tilpasses hver enkelt driftsenhet om virksomheten består av flere. Tredje ledd redegjør i nærmere detalj for hva en internkontroll innebærer.

Av 31 gebyrer ilagt med hjemmel i den nye ordlyden er ni delvis begrunnet i en overtredelse av IK-akvakultur § 5. I syv av disse gebyrene har overtredelsen også vært begrunnet i akvakulturdriftsforskriften § 37, plikt til å forebygge og begrense rømming, samt § 38 om plikt til å melde ved mistanke/kunnskap om rømming. Dette er en naturlig konsekvens av at alle bestemmelsene har nær sammenheng med aktørens rutiner. Et rutinebrudd, for eksempel at selskapet ikke sender melding om rømming, vil ofte innebære at internkontrollen ikke oppfyller kravet i IK-akvakultur § 5 bokstav g – «iverksette rutiner for å forebygge, avdekke og rette opp avvik fra krav fastsatt i eller i medhold av akvakulturlovgivningen», samtidig som det bryter akvakulturdriftsforskriften § 38.

4.4.1.7 Forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret

(«Laksetildelingsforskriften») § 29

Laksetildelingsforskriften § 29 hjemler et klareringskrav. Skal en lokalitet benyttes til akvakultur er det et krav at lokaliteten er klarert for slik bruk. Denne klareringen er nært knyttet opp mot tillatelser til å drive med akvakulturoppdrett, da denne tillatelsen også angir geografisk hvor den er gyldig. En arealklarering vil også bidra til å sette en geografisk ramme som andre interessenter må forholde seg til.¹³³

I dag er det fylkeskommunene som har kompetanse til å gi slik klarering. Gjennom saksbehandlingen hos fylkeskommunen vil også andre offentlige og private etater/individer

¹³³ Typisk andre interessenter som hvitfisk-fiskere og transportnæringen.

ha mulighet til å presentere innspill/innsigelser. Arealet i kystnære havområder er attraktive, og ulike interesser kan stå mot hverandre.

Av totalt 31 gebyrer ilagt med hjemmel i den nye ordlyden berører syv laksetildelingsforskriften § 29. Av disse syv gjelder seks også akvakulturdriftsforskriften § 8 «plassering av anlegg». Dette er naturlig da drift på en lokalitet som ikke er innenfor gyldig plassering også vil være på et område som er uklart. Per dags dato er det kun én avgjørelse som gjelder laksetildelingsforskriften § 29 alene, gebyr 17.¹³⁴ Saken gjaldt et selskap som hadde gjennomført en ankertest før tillatelse til å bedrive akvakultur forelå, og uten at området var blitt klarert. I saken viser forvaltningen til forarbeidene og understreker at en installasjon tiltenkt akvakulturdrift vil være regulert av akvakulturloven selv om fisk ennå ikke er satt ut på anlegget. Dette er fordi installasjoner berører andre viktige hensyn, som blant annet areal- og miljøhensyn.

Fiskeridirektoratet avslutter med følgende i sin vurdering:¹³⁵

«Ser man definisjonen av ‘akvakultur’ i sammenheng med den nevnte proposisjonen er det klart at også aktiviteter som har som formål å starte opp med akvakultur vil være omfattet av begrepet ‘akvakultur’. Dette gjelder blant annet utplassering av anlegg før det settes ut fisk.»

4.4.2 Særlig om forvaltningens praktisering av de fakultative momentene

4.4.2.1 Innledning

Som tidligere påpekt spiller de fakultative momentene i akvakulturloven § 30 (2) en viktig rolle ved ileggelsen av gebyr. Disse skal gjøre gebyrileggelsen mer forutsigbar, da selskapene får et innblikk i hvilke momenter som vektlegges når forvaltningen vurderer om det skal ilegges gebyr, og eventuelt utmålingen av dette. I de påfølgende underkapitlene vil jeg se på hvordan forvaltningen praktiserer disse momentene. Innholdet i momentene ble gjennomgått i **punkt 2.6.2.**

¹³⁴ Gebyr 28 gjelder også laksetildelingsforskriften § 29 alene, men denne ble ilagt med hjemmel i den gamle ordlyden.

¹³⁵ Gebyr 17 s. 6.

4.4.2.2 Overtredelsesgebyrets preventive virkning

De fleste gebyrene begrunnes innledningsvis med at et gebyr alene både kan ha en virkning på individuelt og allment nivå. Forståelsen som legges til grunn er at gebyr i seg selv virker avskrekkende for andre aktører som ikke har overtrådt et regelverk, samtidig som det virker avskrekkende for den berørte aktøren, slik at nye overtredelser ikke inntreffer. Hvordan forvaltningen ordlegger seg når denne begrunnelsen presenteres varierer noe. I flere¹³⁶ gebyrer nevnes den individual- og allmennpreventive effekten eksplisitt, i andre trekkes dette mer indirekte frem.¹³⁷ For eksempel er det i noen begrunnelser betont at et gebyr vil sende et «klart signal» til selskapet.

Det neste som kjennetegner forvaltningens praktisering av gebyrets «preventive virkning» er at forvaltningen ofte kommenterer konsekvensen av overtredelsen. Næringen har i dag et stort problem med rømming fra oppdrettsanlegg.¹³⁸ Dette kommenteres også av forvaltningen når de vurderer hvorvidt gebyr skal ilegges. Se for eksempel gebyr 8 og 10 som begge gjelder overtredelse av NYTEK § 24 (krav om anleggssertifikat). I gebyrene gis den samme begrunnelsen for hvorfor gebyr burde ilegges ved en slik overtredelse:

«Rømming av oppdrettsfisk kan medføre alvorlige miljømessige konsekvenser og er en av de mest sentrale problemstillingene innenfor næringen i dag. Det er en høyt prioritert oppgave, både for akvakulturnæringen og akvakulturforvaltningen, å få bukt med rømmingsproblemet og følgende av dette, og kravet om anleggssertifikat er i denne sammenheng en grunnleggende bestemmelse i akvakulturregelverket.»

Samtidig blir en tilsvarende ordlyd brukt når forvaltningen kommenterer overtredelser av akvakulturdriftsforskriften §§ 5, 37 og 38. Se blant annet gebyr 2 og 13, hvor forvaltningen skriver at:

«Rømming av oppdrettsfisk kan ha alvorlige miljømessige konsekvenser og er en av de mest sentrale problemstillinger innenfor næringen i dag. Det er en høyt prioritert oppgave, både for akvakulturnæringen og akvakulturforvaltningen, å få bukt med rømmingsproblemet og følgene av rømmingshendelser. Manglende fokus på risiko og

¹³⁶ Se blant annet gebyr: 1, 3, 4, 5, 18 og 20.

¹³⁷ Se blant annet gebyr: 22, 23, 24, 25, 26 og 27.

¹³⁸ Klevstrand (2019) (URL tilgjengelig i litteraturlisten).

sen melding til Fiskeridirektoratet om mistanke om rømming viser at selskapet har et klart forbedringspotensial på dette område.»

Forvaltningen legger dermed opp til en generell og en konkret del. Det understrekes at rømming av fisk er et problem næringen har, og at dette kan ha uønskede konsekvenser. Deretter går forvaltningen videre til en konkret anvendelse hvor de ser denne konsekvensen opp mot overtredelsen i den konkrete saken.

Et annet særtrekk som går igjen er forvaltningens fokus på formålet til reglene og reglernes plikt til å ivareta dette formålet. For eksempel ved overtredelser av laksetildelingsforskriften § 29 og akvakulturdriftsforskriften § 8 viser forvaltningen gjentatte ganger til formålet som begrunner akkurat disse regelverkene.¹³⁹ Ordlyden som brukes er følgende:

«[R]egelverket på dette området skal ikke bare ivareta akvakulturnæringens interesser. Areal i kystsonen er attraktivt for mange interessegrupper og formål. Prosessen rundt klarering av lokaliteter er lagt opp for å ivareta alle disse interessene. Det er derfor alvorlig når disse reglene ikke følges.»

Det neste kjennetegnet ved forvaltningens praktisering av overtredelsesgebyrets preventive virkning er vektleggingen av aktørens passivitet ved mistanke om hendelser som kan innebære overtredelse. Dette går igjen ved forskjellige typer overtredelser. Det sentrale er at den preventive effekten vil være større i det tilfelle en aktør ikke handlet ved en eventuell mistanke. I gebyr 11, som gjelder overtredelse av akvakulturdriftsforskriften §§ 5, 37 og 38 understreker forvaltningen at:

«Av sakens faktum fremgår det at ingen sjekket om den nye sikringen var tilstrekkelig for å hindre rømming, [selskapet] forholdt seg passive da de ble oppringt av [ekstern oppdragstaker] og at innsending av rømmingsmelding ikke ble fulgt opp. Disse momentene taler for at det er en systemfeil som har sitt opphav hos ledelsen i [selskapet] som forårsaket overtredelsene.»¹⁴⁰

Noe av det samme kan man se i gebyr 12, som gjelder overtredelse av IK-akvakultur §§ 4 og 5, hvor forvaltningen poengterer at:

¹³⁹ Se gebyr 16, 19, 27 og 28 for eksempler.

¹⁴⁰ Gebyr 11, s. 11.

«I dette tilfellet mangler det sentrale risikovurderinger og tiltak knyttet til endringer av sikringer og opphopning i tellekassen. Da opphopningen først ble registrert visuelt ble det heller ikke iverksatt noen strakstiltak for å redusere risikoen for miljøskade. Vi kan ikke se at internkontrollsystemet var innrettet for å håndtere denne type situasjon opp mot faren som [selskapet] har identifisert som «Rømming av fisk.»»¹⁴¹

Det tilfellene har til felles er at aktøren har forholdt seg passiv i en situasjon hvor en indikator på fremtidig overtredelse er blitt synlig. Et gebyr som oppfordrer til handling i slike situasjoner, og dermed medfører at tiltak blir gjort tidligere, vil kunne ha en større preventiv effekt.

Forvaltningspraksis er også klar på at systemfeil i lys av forarbeidene¹⁴² skal straffes hardere. Begrunnelsen er klar - sanksjonering av overtredelser som stammer fra systemfeil vil bidra til å motvirke fremtidige feil ettersom sanksjoneringen vil tvinge selskapet til å endre praksis/system. Gebyr 4 er et godt eksempel på en slik sanksjon, hvor selskapet hadde flere feilplasserte anlegg. Sanksjoneringen av overtredelsen ville forhåpentligvis medføre at selskapet skjerpet sine rutiner på området. En annen type overtredelse som særlig aktualiserer dette momentet i akvakulturloven § 30 er overtredelser av IK-akvakultur §§ 4 og 5. Disse regulerer selskapers plikt til å inneha, og praktisere en tilfredsstillende internkontroll. Har denne internkontrollen mangler, vil dette ofte utgjøre en systemfeil.

Et ytterligere særtrekk som er verdt å trekke frem er de tilfellene hvor selskapet har positiv kunnskap om overtredelsen. Dette har vært behandlet i to saker,¹⁴³ og i en av sakene (gebyr 21) skrev forvaltningen følgende:

«[I] tillegg var daglig leder kjent med at lokaliteten ikke hadde anleggssertifikat, men det ble allikevel satt ut fisk ved flere anledninger. Av hensyn til den preventive effekten mener vi det blir spesielt viktig å ilegge overtredelsesgebyr i denne saken.»¹⁴⁴

Forvaltningen understreker i denne saken at det er «spesielt viktig» å ilegge gebyr i de tilfeller aktøren kjente til at regelverket var overtrådt. Dette er en naturlig slutning. Den preventive effekten av en sanksjon må sies å være større der aktøren bevisst har gjennomført en

¹⁴¹ Gebyr 12, s. 13.

¹⁴² Prop. 103 L (2012-2013) s. 104.

¹⁴³ Gebyr 12 og 21.

¹⁴⁴ Gebyr 21, s. 7.

overtredelse, sammenlignet med de tilfeller hvor det er tale om en «ukjent» overtredelse, som kan stamme fra et uhell mv. Når aktøren kjenner til at anleggssertifikat ikke foreligger, men fortsetter å drifte på tross av dette blir det spesielt viktig å sende et signal om at dette ikke er akseptabelt. Positiv kunnskap om overtredelsen er også en indikator på at selskapet har utøvd skyld. Dette vil jeg komme tilbake til ved behandlingen av «overtredelsens grovhet», som også er et moment.

Avslutningsvis er det to særtrekk som kort burde nevnes. Den første er et kontinuerlig og konsekvent mønster som viser at forvaltningen legger stor vekt på hvilken rolle regelverket som er overtrådt har. Er det tale om en sentral bestemmelse, som er «grunnleggende» for akvakulturdrift, vil dette fort være skjerpene. I disse tilfellene oppstilles det nærmest en presumpsjon om at aktøren kjenner til regelverket, men ikke har valgt å forholde seg til dette. I gebyr 29 som gjelder laksetildelingsforskriften § 29 blir følgende sagt:

«Laksetildelingsforskriften § 29 er en sentral bestemmelse for aktørene i oppdrettsnæringen. [...] Bestemmelsen er klar på at ingen kan nytte en lokalitet uten at det foreligger klarering.»¹⁴⁵

Forvaltningen understreker i avgjørelsen at bestemmelsen som er overtrådt er «sentral» for aktørene i næringen. Noe av det samme finner man i gebyr 1 som gjaldt overtredelse av NYTEK § 24:

«Det er en høy prioritert oppgave, både for akvakulturnæringen og akvakulturforvaltningen, å få bukt med rømmingsproblemet og følgende av dette, og kravet om anleggssertifikat er i denne sammenheng en grunnleggende bestemmelse i akvakulturregelverket.»¹⁴⁶

Igjen understreker forvaltningen posisjonen til bestemmelsen som er overtrådt. Desto mer grunnleggende/sentral denne er, desto større preventiv effekt har sanksjonering.

Det siste særtrekket er strengt tatt ikke et «særtrekk» ved forvaltningspraksisen generelt, da det kun fremkommer i gebyr 22. I saken oppsto det et spørsmål omkring hvor stor preventiv effekt et gebyr har når andre adekvate tiltak for å begrense konsekvensene av overtredelsen

¹⁴⁵ Gebyr 29, s. 10.

¹⁴⁶ Gebyr 1, s. 5-6.

allerede er gjennomført. Gebyret gjaldt overtredelse av akvakulturdriftsforskriften §§ 5 og 37, samt IK-akvakultur § 5. Før Fiskeridirektoratet hadde rukket å ilegge et gebyr hadde selskapet forbedret sine rutiner for internkontroll, slik at fremtidige overtredelser av lik art ikke ville forekomme. Den individualpreventive effekten av gebyret ville dermed være begrenset, fordi «tiltak» allerede var gjennomført for å utbedre forholdet som ledet til en overtredelse.

Fiskeridirektoratet var ikke enig i dette. Overtredelsen hadde forekommet ved flere anlegg og et gebyr ville sende et klart signal til selskapet om verdien ved å kontinuerlig utvikle egne systemer for internkontroll. I avgjørelsen poengterer Fiskeridirektoratet at:

«Et overtredelsesgebyr vil derfor ha både individual- og allmennpreventiv virkning i denne saken, fordi det vil sende et klart signal til både [selskapet] selv og andre aktører at stilles krav til å drive kontinuerlig arbeid med internkontrollen og at den skal ha et innhold som samsvarer med kravene i IK-Akvakultur.»¹⁴⁷

Saken illustrerer at forvaltningen ikke legger vekt på argumenter fra en aktør om at selve utbedringen av årsak til overtredelse taler for en lavere preventiv effekt av gebyret. Dette vil derimot være formildende etter akvakulturloven § 30 (2) bokstav h, se **punkt 2.6.2.9/4.4.2.9**.

4.4.2.3 Overtredelsens grovhet

Etter akvakulturloven § 30 (2) bokstav b skal grovheten av overtredelsen tillegges vekt. En gjennomgang av praksisen viser at Fiskeridirektoratet bruker stor plass på å vurdere overtredelsens grovhet.

De fleste avgjørelsene følger et rimelig konsekvent og fastsatt mønster, hvor enkelte særtrekk går igjen. Momenter som fremheves i forarbeidene har en særlig sentral plass.¹⁴⁸ Primært er det to særtrekk som gjør seg gjeldende når forvaltningen vurderer hvor grov overtredelsen er.

Det første er hvorvidt det er utvist skyld. I tråd med forarbeidene er «skyld» og «grad av skyld» sentralt i vurderingen av hvor grov overtredelsen er. Den tradisjonelle beskrivelsen som går igjen er:

¹⁴⁷ Gebyr 22, s. 9.

¹⁴⁸ Prop. 103 L (2012-2013) s. 105.

«Sentralt i vurderingen av om en overtredelse er grov, er hvilken skade overtredelsen har eller kunne ha medført. Det er også sentralt i vurderingen av overtredelsens grovhet i hvilken grad noen i foretaket har utvist skyld.»¹⁴⁹

Varianter av denne formuleringen finner man i mer eller mindre alle gebyrer.¹⁵⁰ Ved vurderingen av «skyld» ser man imidlertid store forskjeller mellom bestemmelsene. I noen gebyrer er det lett å konkludere med at «skyld» foreligger. NYTEK § 24 som gjelder krav til anleggssertifikat er et eksempel på dette. Om en aktør søker på sertifisering av et anlegg, uten at de stopper driften på det samme anlegget overtrer aktøren NYTEK § 24 forsettlig. Gebyr 1, 7 og 20 er konkrete eksempler på slike forsettlige overtredelser.

Noe av de samme tendensene ser vi ved overtredelser av akvakulturdriftsforskriften § 5, men der ved uaktsomhet som skyldform. Bestemmelsen oppstiller en streng forsvarlighetsplikt, som blir ytterligere skjerpet av at aktørene opererer innenfor et spesialisert område. Når bestemmelsen overtres, vil dette ofte være som følge av en uaktsom overtredelse av en annen bestemmelse. Gebyr 7 som også gjelder NYTEK § 24 i kombinasjon med akvakulturdriftsforskriften § 5 illustrerer dette godt.

«Hensynet bak regelverket tilsier at det påligger næringen et svært strengt aktsomhetskrav med hensyn til å forsikre seg om at anleggene oppfyller samtlige lov- og forskriftskrav som stilles for å sikre forsvarlig teknisk standard og drift. Dette med tanke på at det bidrar til å forhindre rømming.»

Det forventes at aktørene i næringen er svært aktsomme. Som forvaltningen understreker i en rekke avgjørelser kan feil hos aktørene ha alvorlige konsekvenser for biomangfoldet og miljøet som de er avhengig av å kunne operere i.

Praksisen viser også at noe av frykten som kom mot fjerningen av skyldkravet kanskje ikke var like berettiget. Fiskeridirektoratet viser gjentatte ganger til at skyld er avgjørende, og har nesten uten unntak behandlet skyldspørsmålet i alle gebyrer. Unntaket er gebyr 26 og 30, hvor Fiskeridirektoratet ikke vurderte skyld. I alle de øvrige gebyrene har direktoratet konkludert med at selskapet har utøvd skyld, enten ved uaktsomhet eller forsett.

¹⁴⁹ Dette utdraget er hentet fra gebyr 6, s. 4.

¹⁵⁰ Se gebyr 2, 3, 4, 5, 6, 7 og 8 for eksempler.

Det andre særtrekket som går igjen i alle gebyrene fremgår også i sitatet over.

Skadepotensialet som overtredelsen kunne medført er sentralt, noe også forarbeidene understreker.¹⁵¹ Gebyr 3 anvender seg av den formuleringen som går igjen, når dette særtrekket vurderes:

«Det følger av Prop.103 L (2012-2013) at miljømessig skade som overtredelsen har eller kunne ha medført er et sentralt moment i vurderingen av overtredelsens grovhet.

Rømming av oppdrettsfisk kan ha alvorlige miljømessige konsekvenser og er en av de mest sentrale problemstillinger innenfor næringen i dag. Det er en høyt prioritert oppgave, både for akvakulturnæringen og akvakulturforvaltningen, å få bukt med rømmingsproblemet og følgene av rømmingshendelser.»¹⁵²

Det avgjørende her er at det er uavklart hva konsekvensene av overtredelsene faktisk er. I gebyr 3 var det i tillegg usikkert om fisk faktisk hadde rømt fra anlegget. Dette var derimot av subsidiær betydning ettersom dårlige rutiner for telling var medvirkende til dette. Når næringen vet hvor stort skadepotensiale rømming kan medføre blir overtredelser fort betraktet som grove, når de har økt denne risikoen.

Utover disse to særtrekkene, gir gebyrene få indikasjoner på hva som underliggende er avgjørende. En rekke gebyr tar opp særspørsmål som i seg selv ikke gir nok informasjon til å etablere et mønster, men som fortsatt er av interesse. I gebyr 2 kommenteres betydningen av at ledelsen har kjent til problemet. Dersom det er tilfellet vil forvaltningen, i tråd med forarbeidene, ofte konkludere med at overtredelsen stammer fra en systemfeil ettersom ledelsen ikke implementerte rutiner som motvirket overtredelsen.

I likhet med momentet «preventiv virkning» i bokstav a legger også forvaltningen i en rekke saker vekt på hvor sentral/grunnleggende den overtrådte bestemmelsen er. Har bestemmelsen en sentral rolle i akvakulturregelverket gir dette en klar indikator på at skyld ved uaktsomhet eller forsett foreligger. Overtredelsen blir fort kategorisert som uaktsom om sentrale og klare regler er overtrådt. Dette er regler som det forventes at selskapene er godt kjent med.

¹⁵¹ Prop. 103 L (2012-2013) s. 105.

¹⁵² Gebyr 3, s. 10.

Gebyr 25 tar opp et interessant spørsmål tilknyttet «formildende omstendigheter». Driftslederen hadde personlige problemer av privat karakter som tilsynelatende medførte at han handlet uaktsomt. Selskapet anførte i denne saken at dette var en formildende omstendighet. Forvaltningen innleder med å understreke at problemstillingen ikke er tatt opp i forarbeidene.¹⁵³

Deretter ser de til straffeloven ettersom overtredelsesgebyr har et pønalt preg, og straffeloven § 78 bokstav d, der det slås fast at «sterk sinnsbevegelse» kan være et formildende moment. Etter en kort gjennomgang av straffelovens forarbeider, og kravet til at sinnsbevegelsen er sterk, konkluderer de med at dette ikke er en formildende omstendighet i denne saken. Den ansatte var hadde personlige problemer, men disse var ikke av slik karakter at de utgjorde en formildende omstendighet.

Samtidig utelukker ikke forvaltningen at personlige problemer hos en ansatt som handler på vegne av foretaket kan få betydning for ileggelsen, og eventuelt utmålingen av gebyret. Dette vil bero på en konkret vurdering, og hvorvidt den ansatte har handlet på vegne av foretaket.¹⁵⁴

Avslutningsvis er det kun to gebyrer som vurderer overtredelsens grovhet ut fra hvor mange fisk som har rømt fra anlegget. I gebyr 24 konkluderer Fiskeridirektoratet med at: «Rømming av 14 292 fisk er likevel en større rømming, noe som trekker i skjerpene retning»¹⁵⁵ og i gebyr 30 konkluderes det med at: «Overtredelsen har ført til at 8.800 laks med en gjennomsnittsvekt på 4.14 kg rømte fra anlegget. Dette ansees som en ikke ubetydelig rømming og trekker i skjerpene retning».¹⁵⁶

Utover disse to gebyrene foreligger det ikke eksempler i mitt kildemateriale på at antall rømt fisk blir knyttet opp mot alvorligheten ved overtredelsen. Hvorfor dette er tilfelle er nok sammensatt. En hypotese kan være at man i flere av tilfellene er usikker på hvor mange fisk som har rømt,¹⁵⁷ samtidig som forvaltningen frykter å binde seg til en fastsatt gradering av alvorlighet knyttet opp mot antall rømte fisk.

¹⁵³ Gebyr 25, s. 5.

¹⁵⁴ Gebyr 25, s. 5.

¹⁵⁵ Gebyr 24, s. 8.

¹⁵⁶ Gebyr 30, s. 8.

¹⁵⁷ Se gebyr 3 som eksempel på dette.

4.4.2.4 Om foretaket ved internkontroll, retningslinjer, instruksjon eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen

I akvakulturloven § 30 er det inntatt et eget moment som gjelder internkontroll og retningslinjer. Innholdet er nærmere redegjort for i **punkt 2.6.2.4**. Kjernen er at overtredelser som kunne vært unngått ved forebyggende handlinger burde sanksjoneres. Dette har nær sammenheng med gebyrets preventive effekt. Tilsvarende vil det være lite hensiktsmessig å sanksjonere overtredelser som selskapet ikke kunne forebygge, da en slik sanksjon vil ha lav preventiv effekt.

Enkelte bestemmelser har en særlig tilknytning til momentet, da spesielt reglene om IK-akvakultur. Disse reglene skal sørge for at aktørene ikke bare har internkontroll på plass, men også at denne er av tilstrekkelig kvalitet. I de tilfellene dette ikke er på plass vil akvakulturloven § 30 (2) bokstav c som gjelder forebygging tale for ileggelse av gebyr. Gebyr 2 er et eksempel på dette, hvor forvaltningen i det hele redegjør for momentet ved å vise til den konkrete overtredelsen av IK-akvakultur § 4.¹⁵⁸

Forvaltningens praktisering av momentet har få særtrekk som går igjen. Et særtrekk som også er nevnt en rekke ganger tidligere er bestemmelsens rolle i akvakulturregelverket. Er bestemmelsen som er overtrådt grunnleggende og/eller sentral fremstår det uheldig at de interne rutinene ikke sørger for overholdelse. Et annet særtrekk som er trukket frem i 12 av 31 saker er muligheten til enkelt å kunne forebygge overtredelsen. De overtredelsene som enkelt kunne vært forebygget vil i større grad sanksjoneres. I gebyr 1 som gjelder NYTEK § 24 blir det kommentert at: «[S]elskapet kunne svært enkelt ha forebygget overtredelsen ved å sette i gang prosessen med anskaffelse av nytt anleggssertifikat tidligere».¹⁵⁹

Den samme tankegangen finner man i gebyr 12 som gjelder overtredelse av IK-akvakultur §§ 4 og 5:

«[D]et er klart at en risikovurdering med en tilhørende prosedyre ved opphopning ville vært enkle tiltak som kunne vært risikoreduserende og bidratt til å forebygge overtredelsen.»¹⁶⁰

¹⁵⁸ Gebyr 2, s. 13.

¹⁵⁹ Gebyr 1, s. 6.

¹⁶⁰ Gebyr 12, s. 14.

Forvaltningen innfortolker dermed en sammenheng mellom hvor enkelt en overtredelse kunne vært forebygget, og hvor klanderverdig den er. Man kan ikke lese dette direkte ut av ordlyden i bestemmelsen, men resonnementet fremstår hensiktsmessig. Den preventive effekten av sanksjonen er større ved overtredelser som lett kunne vært unngått sammenlignet med overtredelser som ikke kunne vært unngått. Å ilegge gebyr for sistnevnte vil ha lite for seg, da dette var en overtredelse utenfor aktørens kontroll. Når man derimot reagerer strengt som følge av en overtredelse som enkelt kunne vært unngått er dette i tråd med regelverkets formål. Samtidig kan man argumentere for at overtredelser som umulig kunne vært forebygget alltid må betraktes som force majeure og dermed innebære ansvarsfrihet.

Et annet særtrekk som man ser i tre av sakene¹⁶¹ er vektleggingen av manglende vilje til å lære av tidligere feil. Forvaltningen har i disse sakene reagert på at aktøren gjentar de samme feilene. I gebyr 13 skriver Fiskeridirektoratet blant annet at:

«Også overtredelsene av meldeplikten kunne vært forebygget. At reglene gjentatte ganger brytes viser at selskapet ikke har gjort nok for å forebygge slike overtredelser gjennom klare retningslinjer og opplæring.»¹⁶²

Dette særtrekket har noen likhetstrekk med akvakulturloven § 30 (2) bokstav g – gjentakelse, men særtrekket favner videre. Også «gjentagelser» som skjer innenfor samme overtredelse kan indikere at de forebyggende tiltakene ikke er gode nok, selv om dette i praksis ikke er en «gjentatt overtredelse» etter bokstav g. Dette er fordi aktøren skal ha på plass et system som forebygger overtredelser. At slike gjentatte overtredelser indikerer svak forebyggende atferd hos aktøren og dermed taler for ileggelse av gebyr fremstår hensiktsmessig. Aktører som har et svakt system for internkontroll, og dermed dårligere mulighet for utøvelse av forebyggende atferd vil også ha et større behov for å bli satt på riktig kurs (ved sanksjonering), enn aktører som har et godt system på plass, men som har vært uheldig ved et enkelttilfelle.

Avslutningsvis vil jeg trekke frem noen trekk som ikke gjentas tilstrekkelig til at man kan tale om noe mønster eller særtrekk, men som likevel er av interesse.

I gebyr 11 som gjaldt akvakulturdriftsforskriften §§ 37 og 38 – rømming og manglende melding om rømming, understreker forvaltningen at akvakulturloven § 30 er en objektiv

¹⁶¹ Gebyr 5, 13 og 26.

¹⁶² Gebyr 13, s. 13.

bestemmelse. Fiskeridirektoratet og selskapet var uenig om selskapet hadde et egnet handlingsalternativ. Selskapet anførte at de ikke kunne forebygge denne overtredelsen, da ingen grep de kunne gjort ville forhindre overtredelsen.¹⁶³ Fiskeridirektoratet var ikke enig, og kommenterte at det er opp til:

«[D]en enkelte aktør å sørge for at akvakulturlovgivningen blir overholdt. Av denne grunn ser vi ikke bort fra at det også fantes andre handlingsalternativer som kunne sørget for forebygging av overtredelsene.»¹⁶⁴

Fiskeridirektoratet ser dermed ikke behovet for selv å presentere et alternativ som kunne forebygget overtredelsen. Når overtredelsen først inntraff, var dette selskapet sitt ansvar. Dette fremstår ikke helt heldig, og underbygger noe av kritikken Mellbye introduserte i «Overtredelsesgebyr og anleggssertifikat til besvær».¹⁶⁵ Hvis Fiskeridirektoratet selv ikke kan gi en indikasjon på hva som kunne vært gjort annerledes, burde man kunne anføre at overtredelsen var umulig å forebygge og dermed at force majeure aktualiseres, som igjen vil innebære ansvarsfrihet. Selv om det er et strengt virksomhetsansvar, burde regelverket praktiseres i tråd med de formål som begrunner selve regelverket.

Et annet forhold gjelder gebyr 25 som også er omtalt tidligere. I saken hadde en av de ansatte brutt de interne retningslinjene, og instruksene fra egen arbeidsgiver. Årsaken var den ansattes personlige problemer. Denne saken er den eneste av 31 ilagte gebyr, hvor Fiskeridirektoratet faktisk konkluderer med at akvakulturloven § 30 (2) bokstav c går i formildende retning.

Fiskeridirektoratet anerkjente at:

«[Selskapet] hadde tilstrekkelige rutiner og systemer for å forhindre hendelsen. Vi stilte derimot spørsmål ved om foretaket hadde sikret etterlevelse av interne rutiner blant de ansatte. Omstendighetene rundt driftsleders situasjon kan forklare hvorfor rutinene ikke ble fulgt i dette tilfellet. Vi kan derfor ikke konkludere med at denne hendelsen har oppstått fordi rutinene generelt ikke etterleves av de ansatte.»¹⁶⁶

Før de fulgte opp med følgende:

¹⁶³ Gebyr 11, s. 13.

¹⁶⁴ Gebyr 11, s. 13.

¹⁶⁵ Mellbye (2020) (URL tilgjengelig i litteraturlisten)

¹⁶⁶ Gebyr 25, s. 6.

«I denne saken har driftsleder handlet i strid med de interne rutinene. Forarbeidene til akvakulturlovens § 30 om overtredelsesgebyr, prop. 103 L (2012-2013), sier på side 105 – 106 *at et instruksbrudd ikke fritar foretaket fra ansvar, men at det kan ha betydning i formildende retning under dette punktet*. Foretaket har riktig nok et arbeidsgiveransvar som også består i å følge opp sine ansatte og sørge for at de er i stand til å utføre sine oppgaver, men vi kan ikke legge til grunn at overtredelsene kunne vært forebygget gjennom slik oppfølging i dette tilfellet. Vi vil derfor vurdere dette momentet som noe formildende i favør av foretaket.»¹⁶⁷

I lys av forarbeidene ble dermed dette momentet avgjørende for at gebyret ble satt lavere enn hva det i utgangspunktet ville bli. Samtidig understreker forvaltningen at instruksbrudd hos ansatte ikke er grunnlag for ansvarsfrihet, men at det kan virke formildende med tanke på utmåling. Dette er et synspunkt som jeg ikke uten videre kan slutte meg til, og henvisingen til Fiskeridirektoratet er noe selektiv. På side 105 i Prop. 103 L (2012-2013) fremheves det at ved «klare plikt- eller instruksbrudd i åpenbar strid med virksomhetens interesser, bør det bli tale om ikke å ilegge overtredelsesgebyr overhodet». Forarbeidene presenterer dermed en mer nyansert løsning enn hva Fiskeridirektoratet indikerer. Ved helt særegne tilfeller kan instruksbrudd også lede til full ansvarsfrihet for foretaket. Selv om dette ikke nødvendigvis var tilfellet i gebyr 25, så blir det feil å konkludere med at det aldri kan være tilfellet.

4.4.2.5 Om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser

Akvakulturloven § 30 (2) bokstav d omhandler motivet bak overtredelsen. Er overtredelsen begått for å fremme foretakets interesser vil det tale for ileggelse av gebyr. I vurderingen skal man dermed primært se etter motiv hos aktøren. Hvorvidt en fordel faktisk ble oppnådd ved overtredelsen hører til neste moment i bokstav e.

Forvaltningen vurderer i de nyere avgjørelsene disse momentene ofte under ett. Forvaltningen skiller ikke mellom den eventuelle gevinsten som overtredelsen medførte, og hvorvidt gevinsten faktisk var «formålet/motivet» bak overtredelsen. En gjennomgang av gebyrene viser at det tidligere (før gebyr 21 fra 27.03.2017) var tilfeldig hvorvidt de slo momentene sammen i en felles vurdering, eller om direktoratet vurderte dette momentet alene. Etter gebyr

¹⁶⁷ Gebyr 25, s. 6.

21 har alle gebyrene vurdert interesse etter bokstav d, og fordel etter bokstav e i en felles vurdering.

Av 31 gebyrer er disse vurderingene kun adskilt i fire. I alle disse har det også vært slått fast at fordel er oppnådd. Gebyr 17 og 23 er fra 2017, og gebyr 27 og 29 er fra 2015. I disse fire gebyrene er det stadfestet at overtredelsene ble gjennomført forsettlig. Da blir det også mer naturlig å konkludere med at selskapet hadde et motiv ved overtredelsen.

I disse fire gebyrene skrives det ikke noe særegent om denne vurderingen som er verdt å ta med videre. Det som er interessant, er hvor ofte forvaltningen ikke vurderer hvorvidt overtredelsen var gjort med bakgrunn i foretakets interesser. Av totalt 31 gebyrer blir det stadfestet at interessemomentet er oppfylt i fire saker. Dette innebærer at man står igjen med 27 saker der interessemomentet ikke er oppfylt. Av disse blir det igjen i 12 saker kommentert at foretaket ikke hadde noen interesse i selve overtredelsen. Dette innebærer at man står igjen med 15 saker der det ikke er skrevet noe om motivet for overtredelsen, og om overtredelsen var gjort for å fremme foretakets interesser. I disse vedtakene drøfter forvaltningen utelukkende om overtredelsen faktisk har medført noen fordel etter bokstav e. Dette fremstår betenkelig da forvaltningen i ni saker har konkludert med at selskapene overtrådte regelverket forsettlig. Fem selskap har dermed overtrådt regelverket forsettlig, men tilsynelatende uten at dette er i deres «interesse» etter akvakulturloven § 30 (2) bokstav d.

Den eneste forklaringen jeg ser, er at forvaltningen ikke kan ha vært like bevist på samspillet mellom momentene når enkelte av disse sakene har vært oppe til behandling. Bokstav b tar for seg skyld direkte gjennom henvisningene i forarbeidene, og bokstav d tar for seg motiv, som henger nært sammen med «forsett». Har en aktør forsettlig overtrådt en bestemmelse i akvakulturlovgivningen må dette være fordi de forsøker å tilegne seg en fordel. Noe annet fremstår ulogisk, med unntak av de tilfellene hvor det er en utro tjener som har handlet «på vegne av foretaket», uten at denne handlingen var i foretakets interesse.¹⁶⁸

Utover denne observasjonen er det lite å trekke frem vedrørende akvakulturloven § 30 (2) bokstav d. Tyngden av forvaltningens vurdering gjelder primært den objektive «fordelen» som er oppnådd jf. bokstav e. **Punkt 4.4.2.6** tar for seg dette.

¹⁶⁸ Gebyr 25 er det nærmeste man kommer et eksempel på dette, selv om heller ikke denne saken illustrerer dette tydelig.

4.4.2.6 Om foretaket har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen

Det neste momentet er hvorvidt foretaket fikk eller kunne oppnå en fordel ved overtredelsen. Momentet har nær sammenheng med overtredelsens motiv – da motivet ofte vil være å oppnå en fordel. Nedenfor vil jeg ta opp enkelte særtrekk, men jeg kan allerede nå avsløre at praktiseringen bærer preg av å være noe vilkårlig.

Det er særlig i tilfellene hvor det er uklart om en fordel er oppnådd at praktiseringen varierer. Dette kommer særlig til syne ved overtredelser som kan gi indirekte fordeler, altså en form for fordel som er mindre synbar, og ikke nødvendigvis kan måles i penger.

I det følgende vil jeg ta for meg to konkrete bestemmelser i akvakulturlovverket, hvor jeg mener at denne vilkårligheten kommer klart til uttrykk.

Det første området hvor slik vilkårlig praktisering fremkommer gjelder forvaltningens håndtering av overtredelser av IK-akvakultur §§ 4 og 5.¹⁶⁹ Fiskeridirektoratet har kontinuerlig poengtert at dette er alvorlige overtredelser. I enkelte gebyrer understrekes det at manglende implementering av en god og oversiktlig internkontroll gir både direkte og indirekte økonomiske besparelser. I gebyr 2 som er relativt nytt blir følgende skrevet:

«Det er både tid- og ressurskrevende å innføre et fungerende internkontrollsystem, og å følge dette i praksis. Dette er imidlertid en kostnad selskapet er pliktig til å ta, ettersom internkontroll er en lovpålagt forutsetning for å kunne drive med aktiviteter knyttet til akvakultur. Det er vanskelig å konstatere en økonomisk gevinst i denne saken. Vi mener allikevel at en systematisk nedprioritering av internkontrollarbeidet, med tilhørende miljøtiltak, vil kunne lede til en uberettiget konkurransefordel overfor lovlidige aktører og gi en uberettiget gevinst over tid.»¹⁷⁰

Lignende betraktninger gjør Fiskeridirektoratet i gebyr 5 hvor de uttaler at:

«[...]vurderingen av om overtredelsen har vært i foretakets interesser eller om foretaket har hatt eller kunne oppnådd noen fordel må det ikke nødvendigvis foreligge en direkte økonomisk gevinst. Manglende etterlevelse av rutiner og instruksjer i denne

¹⁶⁹ Krav til internkontroll og innholdet i denne.

¹⁷⁰ Gebyr 2, s. 13.

saken var tidsbesparende, og [selskapet] har dermed kunne oppnådd økonomiske besparelser.»¹⁷¹

Dette har også Fiskeridirektoratet poengtert i eldre gebyrer. I gebyr 23 viser Fiskeridirektoratet til forarbeidene og uttalte at:

«[...] økonomiske fordeler står sentralt i vurderingene ettersom akvakulturvirksomhet er økonomisk motivert drift. Et grunnleggende utgangspunkt er at det ikke skal lønne seg å overtre loven. Slik vi ser det er det klart at kostnadene knyttet til sikring av anlegget (og dermed reduksjon av rømmingsfare) i utgangspunktet er knyttet opp mot et kost/nytteregnskap. Der avveiningen mellom rømt fisk og kostnadene ved å etablere gode sikringer står sentralt.»¹⁷²

Disse gebyrene viser at Fiskeridirektoratet er av den oppfatning at mangelfull implementering av internkontrollsystemer kan utgjøre en fordel etter akvakulturloven § 30 (2) bokstav e. Dette fremstår problematisk, fordi Fiskeridirektoratet i en rekke andre saker¹⁷³ som gjelder det samme regelverket har konkludert med det motsatte – at selskapet ikke har oppnådd noen fordel, selv om systemet for internkontroll mv. har vært mangelfullt.

Gebyr 3 illustrerer dette. Saken gjaldt i likhet med gebyr 2 (sitert ovenfor) en overtredelse av akvakulturdriftsforskriften §§ 5, 37 og 38 samt IK-akvakultur § 5. Der forvaltningen i gebyr 2 la vekt på at aktøren fikk en fordel ved å opprettholde et mangelfullt system for internkontroll ble det i gebyr 3 poengtert det motsatte. Forvaltningen kunne i gebyr 3 ikke se at overtredelsene medførte noen fordel.¹⁷⁴ I saken vurderer forvaltningen utelukkende motivet til overtredelsen, og ikke om en fordel er oppnådd. Dette fremstår som uheldig, da overtredelsene er av relativ lik art.¹⁷⁵ Det er ingenting som tilsier at selskapet i gebyr 3 ikke fikk indirekte fordeler av overtredelsen, slik forvaltningen legger til grunn i gebyr 2.

¹⁷¹ Gebyr 5, s. 10.

¹⁷² Prop. 103 L (2012-2013) s. 106.

¹⁷³ Gebyr: 3, 13, 14, 22, 24, 25, 26 og 30.

¹⁷⁴ Gebyr 3, s. 12.

¹⁷⁵ Gebyr 3 omhandlet rømming som følge av en avlusningsprosess ved bruk av Thermoslicer, og gebyr 2 omhandlet rømming som følge av dødfiskoppsamling ved bruk av Manta Flyer. I begge sakene var IK-akvakultur §§ 4 og 5 overtrådt fordi man ikke hadde gjennomført tilstrekkelige risikovurderinger for disse arbeidsoperasjonene som begge utgjorde en stor rømmingsfare. Det var ingen øvrige indikasjoner i sakene som indikerte at det ene skulle utgjøre en «fordel» og det andre ikke.

Jeg mener at den restriktive linjen, hvor også indirekte fordeler trekkes frem står seg best, sett i sammenheng med formålet til akvakulturlovgivningen. Også gebyr 22, 23 og 24 illustrerer en form for avvik i forvaltningens praktisering. I gebyr 22 konkluderer forvaltningen kort med at foretaket «ikke har hatt noen fordel av hendelsen». Og i gebyr 24 med at forvaltningen at forvaltningen «ikke [har] grunn til å tro at selskapet har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen».

Dette blir uheldig, da forvaltningen i tidsperioden mellom disse gebyrene har ilagt gebyr 23 (sikkert ovenfor), hvor de vurderte akvakulturloven § 30 (2) bokstav e – fordel, annerledes. Man kan dermed heller ikke unnskyldte avvikene i praktiseringen ved å si at gebyrene er ilagt i forskjellige tidsrom, da gebyrer som er ilagt kort tid etter hverandre også har forskjellige konklusjoner. Praktiseringen til Fiskeridirektoratet har helt siden lovendringen inneholdt en rekke avvik som vanskelig lar seg forklare. Man ser at forvaltningen praktiserer momentet forskjellig i gebyrer som behandler de samme overtredelsene uten en nærmere forklaring på hvorfor.

Like trekk finner man også i gebyrer som behandler andre bestemmelser. Gebyr 15 gjelder klarering og plassering av anlegg jf. laksetildelingsforskriften § 29 og akvakulturdriftsforskriften § 8. I saken konkluderer forvaltningen med at fordelen var begrenset til 12 000,- som var søknadsgebyret.¹⁷⁶

I gebyr 16 som gjelder overtredelse av de samme bestemmelsene poengterer derimot forvaltningen at overtredelsen innebærer en konkret fordel, da man slipper å forholde seg til en «offentlig høring»,¹⁷⁷ som må avholdes før plassering og klarering godkjennes.¹⁷⁸ Igjen vurderer forvaltningen et moment i akvakulturloven § 30 (2) forskjellig, selv om det gjelder samme type overtredelse, som i utgangspunktet burde utgjøre samme type fordel, eller mangelen av en som sådan.

4.4.2.7 Foretakets økonomiske evne

Hvorvidt foretakets økonomiske evne tilsier at gebyr skal ilegges, jf. akvakulturloven § 30 (2) bokstav f er vurdert i alle sakene. I de fleste sakene er vurderingen relativt kort, hvor lite av

¹⁷⁶ Gebyr 15, s. 7.

¹⁷⁷ Gebyr 16, s. 5.

¹⁷⁸ For å få en klarering må vilkårene i laksetildelingsforskriften § 30 være oppfylt. Disse vilkårene innebærer en avveining av en rekke interesser, da matproduksjon i kystnære havområder legger beslag på et stort havområde (langt mer enn selve produksjonsarealet).

interesse blir trukket frem. Det som primært er interessant å se på, er hva som skal til for at forvaltningen konkluderer med at et selskap har god økonomi, slik at foretaket kan håndtere et gebyr. En stor andel av gebyrene som er ilagt gjelder store konserner, som ofte har milliardoverskudd og milliarder i egenkapital. Når dette er tilfellet konkluderer Fiskeridirektoratet ofte kort. Et eksempel på dette er gebyr 9 hvor forvaltningen poengterte at selskapet «vurderes å ha god økonomisk evne til å takle et overtredelsesgebyr».¹⁷⁹ Tilsvarende i gebyr 11 hvor det blir poengtert at selskapet har «svært god økonomisk evne».¹⁸⁰

Lignende valg av ordlyd er brukt i 28 av 31 gebyrer. Dette illustrerer at den økonomiske situasjonen har vært god i akvakulturnæringen de siste årene. Det er kun i gebyr 1, 5 og 21 at den økonomiske situasjonen til foretaket blir vurdert nærmere.

I gebyr 1 konkluderer forvaltningen med at man ikke utelukkende kan se på lønnsomheten når man skal avgjøre hvorvidt aktøren har økonomisk bæreevne. Forvaltningen så det slik at selskapet hadde svak lønnsomhet,¹⁸¹ men da de hadde meget god likviditetsgrad og soliditet var de etter forvaltningens synspunkt i stand til å bære kostnadene ved et overtredelsesgebyr.

De to øvrige sakene, gebyr 5 og 21, tok opp den samme problemstillingen. I sakene var det tale om et datterselskap som var i en svakere økonomisk stilling, men der konsernet som sådan hadde en god økonomi. Forvaltningen viser til forarbeidene til akvakulturloven og konkluderer med at konsernregnskapet er avgjørende.¹⁸² I begge sakene ble momentet vektlagt dit hen at det talte for gebyrileggelse, da konsernene hadde god økonomi.

I flere av sakene blir årsresultat og egenkapital omtalt spesifikt. Samtidig er det vanskelig å identifisere hva som er det laveste som kan regnes som akseptabelt. I de fleste sakene er det tale om konserner som har et årsresultat på flere hundre millioner. Til og med de mindre selskapene har store overskudd. I gebyr 19 ble et overskudd på 2.46,- millioner norske kroner betraktet som tilstrekkelig for at selskapet kunne håndtere et gebyr på 2 G. Dette er det laveste som har vært vurdert. Den økonomiske bæreevnen må også sies å bli holdt opp mot størrelsen

¹⁷⁹ Gebyr 9, s. 9.

¹⁸⁰ Gebyr 11, s. 13.

¹⁸¹ Forvaltningen viser i flere av sakene til proff.no, som igjen henter sine tall fra Brønnøysundregistrene, og kategoriserer den økonomiske bilden av selskapet inn i gitte rammer.

¹⁸² Prop. 103 L (2012-2013) s. 107.

på gebyret. Om selskapet står i en økonomisk svak stilling, vil det være rimelig å anta at dette kan innebære at gebyrsummen settes ned.

Alt i alt er det vanskelig å identifisere noen minstestandard. Næringen har gjort det svært bra de siste årene, og praksisen rundt dette momentet bærer preg av dette.

4.4.2.8 Om det foreligger gjentakelse

Av 31 gebyrer har Fiskeridirektoratet lagt vekt på at selskapet har gjort samme overtredelse tidligere i elleve av sakene.¹⁸³ I enkelte av disse sakene har selskapet vært uenig i Fiskeridirektoratets konklusjon.

Det første eksempelet på uenighet er gebyr 11. I saken anførte oppdrettsselskapet at det måtte «legges vekt på [selskapets] størrelse og at det øker sannsynligheten for gjentakelse i forhold til andre mindre aktører».¹⁸⁴

Bakgrunnen for denne anførselen er sammensatt. De største selskapene er så store at enkelte overtredelser vil kunne gjenta seg i større grad enn hva som er mulig hos en mindre aktør. Når akvakulturloven § 30 (2) bokstav g gir forvaltningen mulighet til å vektlegge gjentakelser kan det anføres at dette rammer de store aktørene hardest. Det faktum at seks av 31 gebyrer som er analysert i denne avhandlingen gjelder det samme selskapet illustrerer dette poenget. Samtidig er akvakulturdrift en særlig fragmentert næring, som kan gjøre det mer utfordrende for intern erfaringsutveksling innad i de store foretakene. Akvakulturdrift skjer på konkrete lokaliteter som har stor geografisk spredning, med særegne forhold på de enkelte områdene. Man kan dermed argumentere for at gjentakelsesmomentet ikke burde vektlegges like tungt i forbindelse med gebyrsaker som gjelder de største foretakene. I gebyr 11 svarer Fiskeridirektoratet på denne anførselen på følgende måte:

«Slik vi ser det er det ikke grunn til å tillegge dette formildende vekt da dette også må balanseres opp mot den individualpreventive virkningen av et overtredelsesgebyr. I Prop. 103 L (2012-2013) s. 104-105 blir det påpekt at det er grunn til å slå særlig hardt ned på systemfeil i virksomheter av betydelig omfang. Overtredelsene som dette

¹⁸³ Gebyr: 2, 3, 5, 6, 7, 11, 13, 18, 22, 24 og 25.

¹⁸⁴ Gebyr 11 s. 14.

vedtaket gjelder er etter vårt syn et utslag av systemsvikt og vi ser derfor ikke grunn til å ta anførselen til følge.»¹⁸⁵

Fiskeridirektoratet er altså ikke enig i selskapets anførsel. Det faktum at selskapet er stort, og dermed er sårbart for gjentakelser, taler derimot for ileggelse. Dette er fordi forarbeidene understreker at systemfeil i større grad enn enkeltfeil burde sanksjoneres. Gjentakelser vil typisk stamme fra systemfeil fordi selskapet ikke gjennomførte tilstrekkelige forbedringer etter forrige overtredelse.

Jeg er enig i forvaltningens konklusjon. At selskapets anførsel ikke fører frem er i tråd med formålet til akvakulturlovgivningen. Et stort konsern sitter på stordriftsfordeler, og synergieffekter som små selskap ikke har. En av disse fordelene er opparbeidelsen av et langt større erfaringsgrunnlag, som igjen kan, og bør, resultere i gode interne rutiner.

Utover dette har selskapene primært presentert to innvendinger mot forvaltningens praktisering av gjentakelsesmomentet i akvakulturloven § 30 (2) bokstav g.

Den første innvendingen er en løpende uenighet om hva som utgjør et endelig vedtak. For at gjentakelse skal anses å foreligge, må den første saken være endelig behandlet. I en rekke saker argumenterer selskapet for at det opprinnelige vedtaket ikke var endelig avgjort, og dermed at det ikke kan vektlegges ved saksbehandlingen av den påfølgende overtredelsen. I gebyr 2, oppsummerer Fiskeridirektoratet gjeldende praksis på følgende måte:

«Det forstås på denne bakgrunn at sanksjonen for tidligere overtredelser må være endelig, altså må vedtak om overtredelsesgebyr være fattet og klagefristen utløpt, før forholdet kan vektlegges ved vurderingen av gjentakelsesmomentet.»¹⁸⁶

I de gebyrene jeg har gjennomgått har denne forståelsen blitt konsekvent håndhevd, med et unntak. I gebyr 5 ble hendelser som ikke hadde ledet til sanksjonering vektlagt. I gebyret skriver Fiskeridirektoratet at:

«Selv om det ikke har blitt ilagt noen sanksjoner ved de tidligere rømmingshendelsene er vi av den oppfatning at dette taler for at det skal ilegges overtredelsesgebyr i dette

¹⁸⁵ Gebyr 11, s. 14.

¹⁸⁶ Gebyr 2, s. 14.

tilfellet. Det vises i denne sammenheng særlig til den individualpreventive effekten av et overtredelsesgebyr jf. punkt 6.1.»¹⁸⁷

Dette fremstår betenkelig, da forarbeidene, og den øvrige forvaltningspraksisen kun åpner for at sanksjoner som er rettskraftig kan vektlegges. Begrunnelsen til Fiskeridirektoratet i gebyr 5, var at gebyrets preventive effekt ville være større, da selskapet hadde slitt med lignende hendelser tidligere (uten at disse ble sanksjonert). Etter min mening er dette et akseptabelt argument, men plasseringen av tekstutdraget (sitatet over) er uheldig. I gebyret fremkommer dette under punkt «6.6. Gjentakelse». Det burde vært inntatt under behandlingen av gebyrets preventive virkning for å unngå misforståelser.

Avslutningsvis behandler ett gebyr spørsmålet der to overtredelser er gjennomført med korte mellomrom. Gebyrene det er tale om er gebyr 6 og 7, som ble ilagt det samme selskapet på samme dato. I denne sammenheng uttalte Fiskeridirektoratet i gebyr 7 at «[e]ttersom reaksjonene blir gitt omtrent samtidig vil gjentakelsesmoment bli ilagt liten vekt.»¹⁸⁸

At dette kan tas hensyn til blir kort nevnt i forarbeidene.¹⁸⁹ Det at man legger mindre vekt på en gjentakelse som skjer kort tid etter den første overtredelsen har gode grunner for seg. Bakgrunnen for at man sanksjonerer gjentakelser strengere enn enkelttilfeller, er fordi selskapet ikke har lært av tidligere feil. Akvakulturdrift er basert på tillit mellom forvaltningen og selskapet. Om denne tilliten brytes gjentatte ganger kan dette indikere at selskapet ikke forholder seg lojalt til regelverket. Samtidig vil dette også indikere at det første gebyret ikke hadde tilstrekkelig «preventiv effekt» ettersom overtredelsen ble gjentatt. I så tilfelle må det sterkere virkemidler til.

Når det går svært kort tid mellom ileggelsen av gebyr (som gebyr 6 og 7 er et eksempel på), kan man argumentere for at disse hensynene ikke blir like aktuelle. Selskapet hadde i realiteten liten mulighet til å lære av den tidligere overtredelsen, og dermed gjøre seg tilliten verdig, før man på nytt ble ilagt et gebyr.

¹⁸⁷ Gebyr 5, s. 11.

¹⁸⁸ Gebyr 7, s.

¹⁸⁹ Prop. 103 L (2012-2013) s. 108.

4.4.2.9 Hvilket tiltak som er iverksatt for å forebygge eller avbøte virkningene av overtredelsen

I likhet med de øvrige momentene har praktiseringen av akvakulturloven § 30 (2) bokstav h enkelte særtrekk.

Forvaltningen har i flere gebyrer¹⁹⁰ vist til forarbeidene, og fasthold at oppfyllelse av lovfestede/forskriftsfestede tiltak/minstekrav ikke er formildende. Dette er i tråd med hensynene som begrunner akvakulturloven § 30. At en iverksetter lovfestede tiltak for å avbøte virkningen av en overtredelse, er ikke formildende. Dette skal i utgangspunktet tilsi at gjennomføringen av tiltak som loven krever, ikke utgjør en formildende omstendighet. Eksempler på dette vil typisk være gjenfangst av rømt fisk, som akvakulturselskapet uansett er forpliktet til å gjennomføre, jf. akvakulturdriftsforskriften § 39.

I seks av gebyrene som er analysert i denne avhandlingen har forvaltningen konkludert med at de tiltakene som selskapet har gjort slår positivt ut på helhetsvurderingen ved ileggelse og utmåling av gebyr etter akvakulturloven § 30.

Det første eksemplet er gebyr 23. I denne saken ble det lagt vekt på aktørens vilje til å være åpen om sin erfaring. Forvaltningen poengterte at de fant det «[...] positivt at [selskapet] er åpne om hendelsen og ønsker å formidle sine erfaringer til resten av næringen».¹⁹¹ I denne saken ble dette derimot tillagt lite vekt da bruddet gjaldt et såpass kjent og grunnleggende krav i næringen, men det understreker noe viktig. Er en aktør villig til å dele sine erfaringer med andre, kan dette være formidlende, da det heller ikke er et lovfestet krav. De samme poengene ser man i gebyr 24, hvor det ble skrevet at:

«Selskapet har laget en utfyllende rapport etter hendelsen og anmodet om at deres erfaringer i forbindelse med hendelsen og bruken av spagettinøter publiseres på hjemmesiden til Fiskeridirektoratet i erfaringsdatabasen.»¹⁹²

Det neste gebyret som tar for seg et forhold er gebyr 25. I saken ble det lagt vekt på at aktøren hadde utvist stor grad av samarbeidsvilje. Hva som faktisk ligger i dette er mer uklart. Saken

¹⁹⁰ Gebyr 1, 4, 5, 10, 11, 15, 18 og 23.

¹⁹¹ Gebyr 23, s. 10.

¹⁹² Gebyr 24, s. 10.

er tidligere omtalt, og selve overtredelsen stammet fra en ansatt som fravek de interne rutinene på anlegget fordi han hadde personlige problemer.

Avslutningsvis er det tre gebyrer som har konkludert med at de preventive og avbøtende tiltakene tilsa en reduksjon i utmålingen mv. Dette er gebyr 16, 19 og 22.

I gebyr 16 ble det lagt vekt på at selskapet på eget initiativ igangsatte tiltak som ville medføre at overtredelsen opphørte. Fiskeridirektoratet skrev at «[selskapet] har på eget initiativ iverksatt tiltak for at driften skal komme inn i lovlige former. Dette tillegges formildende vekt.»¹⁹³

Antydninger til den samme tankegangen finner man i gebyr 19. I saken legges det vekt på at selskapet igangsatte tiltak for å avbøte virkningen av overtredelsen, men «minimalt» da dette først ble igangsatt etter at Fiskeridirektoratet avdekket forholdet. Det vil dermed slå positivt ut for selskapet om de igangsetter tiltak før direktoratet blir kjent med overtredelsen.

Ved overtredelser av enkelte bestemmelser kan derimot dette skape noen utfordringer. Om forvaltningen skaper et insentiv hos selskapene til å utøve «hemmelighold» fram til avvergende tiltak er igangsatt slik at man sanksjoneres mildere så kan dette være uheldig. Gebyrene som er vurdert over setter ikke dette på spissen da de gjaldt laksetildelingsforskriften § 29 (plikten til arealklarering). Hadde det derimot vært overtredelser av IK-akvakultur §§ 4 eller 5 ville dette fremstått mer problematisk. Om selskapet ikke varsler om dårlige rutiner rundt egen internkontroll før de har iverksatt forbedrende tiltak kan dette medføre en svakere sanksjonshåndhevelse. Man skaper dermed et mindre insentiv til hemmelighold, men den praktiske betydningen av dette kan diskuteres. I realiteten må det antas at selskaper som kommer over «mangler» i eget selskap utbedrer disse uten nærmere dialog med det offentlige.

Samtidig er det verdt å påpeke at forvaltningen i de siste tre sakene har en konklusjon som delvis strider mot deres egen praksis. Som påpekt innledningsvis i **punkt 4.4.2.9**, skal ikke oppfyllelsen av lovfestede krav og plikter utgjøre en formildende omstendighet. Det fremstår da betenkelig når direktoratet i gebyr 16 belønner en aktør for å gjøre akkurat dette. Det er

¹⁹³ Gebyr 16, s. 5.

først når den «korrigierende» handlingen går utover det lovfestede minstekravet at den skal belønnes.

Til slutt er det verdt å nevne at akvakulturdriftsforskriften § 38 gjør seg særlig gjeldende når man vurderer avbøtende tiltak etter akvakulturloven § 30 (2) bokstav h. Selve bestemmelsen er i seg selv et avbøtende tiltak – plikten til å melde om rømming. Ved overtredelser av akvakulturdriftsforskriften § 38 har forvaltningen konsekvent vært klar på at bokstav h taler for ileggelse, da selve unnlåtelsen eller de kvalitetsmessige manglende ved rømmingsmeldingen utgjør en separat overtredelse (primærovertredelsen er brudd på plikten til å forebygge og begrense rømming, jf. akvakulturdriftsforskriften § 37).

4.4.2.10 Om overtredelsen innebærer fare for eller har ført til alvorlige eller uopprettelig miljøskade

Det siste momentet er om overtredelsen har resultert i eller fare for alvorlig eller uopprettelige miljøskade. Det som er særlig interessant å undersøke, er hvilken type overtredelser som anses å oppfylle dette momentet.

Det forholdet som oftest tilsier at gebyr skal ilegges er overtredelser av akvakulturdriftsforskriften §§ 37 og 38. Begge gjelder forhold omkring rømming av fisk. I en rekke gebyrer¹⁹⁴ er det vurdert hvorvidt rømming innebærer en miljøskade. Konklusjonen i de fleste av sakene er tilnærmet lik den som fremkommer i gebyr 11 hvor forvaltningen skriver at:

«I henhold til naturmangfoldloven § 8 viser dagens kunnskapsgrunnlag at rømt laks fra oppdrettsanlegg er et alvorlig miljøproblem, ettersom den er en direkte trussel mot villaksbestandens genetiske integritet.»¹⁹⁵

Forvaltningen konkluderer dermed med at dagens kunnskapsgrunnlag tilsier at rømming fra oppdrettsanlegg kan innebære alvorlige miljøskader. Det faktum at dette kan innebære en fare blir også trukket frem i gebyrer hvor det usikkert om rømming har inntruffet. Her er det avgjørende at momentet også inviterer til å legge vekt på overtredelser som utgjør en fare. Det er ikke nødvendig at miljøskaden faktisk har materialisert seg. Et eksempel på dette er gebyr

¹⁹⁴ Gebyr: 2, 3, 5, 9, 11, 12, 13, 14, 22, 25, 26 og 30.

¹⁹⁵ Gebyr 11, s. 14.

22. I saken konkluderte forvaltningen med at ingen rømming hadde skjedd, men at hullet i noten var tilstrekkelig til å oppfylle farevilkåret.¹⁹⁶

De neste sakene som det er interessant å se på er overtredelser av NYTEK § 24 – manglende anleggssertifikat. Ved vurderingen om manglende anleggssertifikat utgjør fare for, eller har medført alvorlig eller uopprettelig miljøskade har forvaltningen en sprikende praktisering. I noen tilfeller går de inn og analyserer hvorfor selskapet ikke har sertifikat på lokaliteten. I andre tilfeller nøyer forvaltningen seg med å si at manglende sertifikat alene innebærer en fare for alvorlig eller uopprettelig miljøskade. Dette gjøres uten at de ser på årsaken til at sertifikat ikke er tilstede.

Innledningsvis i de fleste gebyrene presenterer forvaltningen følgende observasjon.

«[D]rift uten anleggssertifikat innebærer på generell basis en risiko for at komponenter og utstyr ikke oppfyller krav til teknisk standard, noe som kan føre til rømming av fisk og således utgjøre en alvorlig miljøtrussel.»¹⁹⁷

Dette utdraget kan tilsi at manglende anleggssertifikat alene er nok til å slå fast at momentet i bokstav i taler for ileggelse av gebyr. Fiskeridirektoratet konkluderer likevel kun i tre gebyrer¹⁹⁸ med at overtredelse av NYTEK § 24 innebærer en slik fare.

En slik konklusjon gjøres blant annet i gebyr 21, hvor direktoratet i tråd med sitatet over, konkluderer med at manglende sertifikat utgjør en fare for alvorlig miljøskade uten å gå inn på hvorfor anleggssertifikatet ikke er på plass.¹⁹⁹ I gebyr 1 og 20, som også er eksempler på at fare for alvorlig miljøskade blir vurdert å foreligge går direktoratet inn og vurderer hvorfor sertifikat ikke er på plass, før de konkluderer med at det foreligger fare for alvorlig miljøskade. Dette i motsetning til gebyr 21, hvor en slik vurdering ikke blir gjort. Konklusjonen på gebyr 1, 20 og 21 er derimot lik.

Det blir ytterligere vanskelig å forstå hvorfor vurderingene gjennomføres ulikt, når forvaltningen i andre saker²⁰⁰ konkluderer med at manglende sertifikat ikke utgjør en fare for

¹⁹⁶ Gebyr 22, s. 11.

¹⁹⁷ Ordlyden som er brukt i gebyr 6 og 7.

¹⁹⁸ Gebyr 1, 20 og 21.

¹⁹⁹ Gebyr 21, s. 10.

²⁰⁰ Se blant annet gebyr 6 og 7.

alvorlig miljøskade, men da uten å ha vurdert årsaken til at sertifikat mangler. Dette poenget illustreres best ved å sammenligne gebyr 6 og 7 med gebyr 21. Vurderingen, eller fraværet av en vurdering, som gjøres er lik, men konklusjonene er vidt forskjellige.

I gebyr 6 og 7 konkluderer forvaltningen med at ingen fare for alvorlig miljøskade har oppstått, selv om de tidligere i samme gebyr har poengtert at det nettopp foreligger en slik risiko når sertifikat mangler.

«Ut fra Fiskeridirektoratet region Nordlands kjennskap har overtredelsen ikke medført skade eller risiko for skade på miljøet. Vi ser derfor ikke at det foreligger noen skjerpene elementer i vurderingen av om overtredelsen har ført til eller innebært [sic] fare for miljøskade.»²⁰¹

Man får dermed en viss variasjon på tvers av gebyrene, og innad i de samme gebyrene. Når forvaltningen innledningsvis poengterer at manglende sertifikat på generell basis utgjør en «alvorlig miljøtrussel»,²⁰² må det forventes at de da begrunner hvorfor denne risikoen ikke har materialisert seg. Det kan tenkes at det er konkrete forhold som tilsier at faren for alvorlig miljøskade ikke materialiserer seg i alle sakene, men det må betraktes som klanderverdig når Fiskeridirektoratet ikke begrunner hvorfor/hvorfor ikke dette blir aktuelt.

Det er dette elementet av inkonsistens som gjør direktoratets vurdering av akvakulturloven § 30 (2) bokstav i uheldig. Enten må forvaltningen i alle gebyrene vurdere om manglende anleggssertifikat utgjør en fare for alvorlig miljøskade ved å se til årsaken for at et slikt sertifikat mangler, eller så må forvaltningen unnlate å gjøre denne vurderingen, og tilnærmet danne en presumpsjon for at slik fare foreligger.

Jeg mener at alternativ én står seg best. Det fremstår rimelig at selskaper som er gjenstand for sanksjonering får begrunnet hvorfor overtredelsen anses å ha utgjort en fare for eller ha medført alvorlig miljøskade.

De neste bestemmelsene som fortjener en nærmere analyse er laksetildelingsforskriften § 29 og akvakulturdriftsforskriften § 8. Den samme variasjonen som ble observert i begrunnelsen av overtredelsesgebyrene ilagt etter NYTEK § 24, gjør seg gjeldende for begrunnelsene for

²⁰¹ Gebyr 6, s. 6.

²⁰² Gebyr 6, s. 6.

ilagte overtredelsesgebyr etter laksetildelingsforskriften § 29 og akvakulturdriftsforskriften § 8.

For slike overtredelser er spørsmålet om det foreligger fare for alvorlig miljøskade når et selskap har bedrevet med fiskeoppdrett på et havareal som ikke er klarert for slikt, samtidig som selskapet ikke har en godkjent tillatelse for bruk av plasseringen.

I gebyr 4 konkluderte forvaltningen med at det kan foreligge en fare for skade. Det ble skrevet at:

«Ut fra et miljøperspektiv mener vi likevel at det er en alvorlig overtredelse at man endrer beliggenheten på anlegget ut over det man har fått tillatelse til, da regelverket blant annet har til hensikt å sikre at det ikke oppstår alvorlig miljøskade ved akvakulturdriften. Når [selskapet] har lokalisert seg utenfor det klarerte arealet har verken de, offentlige myndigheter eller publikum fått anledning til å utrede eventuelle effekter på det omkringliggende miljøet eller hvordan endringen berører andre interesser i område.»²⁰³

Man ser det samme i gebyr 16 og 19, hvor forvaltningen konkluderer med at det ikke foreligger noen miljøskade, men at overtredelsen er alvorlig ettersom regelverket skal forhindre alvorlige miljøskader ved akvakulturdrift. I fire andre gebyr²⁰⁴ konkluderes det kort med at overtredelsene ikke har medført miljøskade.

Det fremgår altså ikke av begrunnelsene for disse vedtakene om forvaltningen har vurdert om feilplasseringer og manglende klarering av havareal kan medføre fare for alvorlig miljøskade.²⁰⁵ Det finnes likevel et unntak. I gebyr 27 vurderes dette, og det konkluderes med at ingen fare har oppstått ettersom forundersøkelsene²⁰⁶ gjaldt et større areal enn hva som ble gitt i tillatelsen. Konsekvensen av dette er at begrunnelsene etterlater tvil om forvaltningen for flere av gebyrene har vurdert alle nyansene som momentet har. Når det kun vurderes om miljøskade faktisk har inntruffet overser forvaltningen et viktig aspekt, nemlig at også mulige farer omfattes. Plasserer en aktør et anlegg langt utenfor de gyldige tillatelsene, må det

²⁰³ Gebyr 4, s. 12.

²⁰⁴ Gebyr 15, 17, 27 og 29.

²⁰⁵ De fleste av overtredelsene vedrørende akvakulturdriftsforskriften § 8 og laksetildelingsforskriften § 29 gjelder mindre overtredelser, hvor et anlegg har mindre feilplasseringer.

²⁰⁶ I forundersøkelsene ble et større areal «klarert», slik at mindre feilplasseringer heller ikke ville utgjort en fare for miljøskade.

tilnærmet legges til grunn at risikoen for miljøskader øker. Selv om ingen av disse sakene nødvendigvis får dette poenget frem da det er tale om mindre feilplasseringer, kunne begrunnelsen med enkle grep fremstått mer komplett. Det er ingenting som hindrer forvaltningen i å vurdere om overtredelsen også medførte at en «fare» for miljøskade oppsto, og deretter begrunne valget sitt.

4.4.2.11 Oppsummering

I denne gjennomgangen har jeg pekt på enkelte særtrekk ved forvaltningens praktisering av de fakultative momentene i akvakulturloven § 30 (2). Et eksempel på et særtrekk er drøftelsene av hvilken rolle bestemmelsen har i regelverket. I de tilfellene bestemmelsen som er overtrådt er grunnleggende eller sentral, vil flere av momentene indikere at gebyr burde ilegges. Dette illustrerer den nære sammenhengen mellom de enkelte momentene, og hvordan de overlapper hverandre.

Andre forhold, som jeg har brukt mye plass på, er de tilfellene hvor et etablert mønster brytes, og der dette bruddet er ubegrunnet. De beste eksemplene på dette er praktiseringen av bokstav i – miljøskade, og bokstav e – fordel. Ved praktiseringen av disse momentene er det utfordrende ut fra vedtakets begrunnelse å forstå konklusjonen. Forhold som i enkelte vedtak anses å utgjøre en fordel, blir i andre vedtak betraktet ikke å være en fordel.

Disse svakhetene ved begrunnelsene etterlater tvil om praksisen er så konsekvent som man skulle ønske. En inkonsekvent praksis kan føre til ulike konkurransevilkår, og det svekker forutberegneligheten, i strid med formålet til momentene i § 30.²⁰⁷

Et annet forhold som er verdt å gjenta²⁰⁸ er praktiseringen av bokstav d – om overtredelsen er gjort for å fremme foretakets interesser. Her konkluderer forvaltningen med at fire overtredelser er gjort for å fremme foretakets interesser. Samtidig konkluderer forvaltningen med at ni overtredelser er gjennomført forsettlig. Dette fremstår som inkonsekvent og ubegrunnet. I den grad et foretak gjennomfører en overtredelse med forsett, vil det som regel være gjort i foretakets interesse.²⁰⁹

²⁰⁷ Se **punkt 2.3**.

²⁰⁸ Det ble tatt opp i **punkt 4.4.2.5**.

²⁰⁹ Det kan tenkes unntak i det tilfelle en ansatt gjennomfører noe forsettlig, og foretaket står «ansvarlig» for den ansatte, men uten at foretaket hadde interesse i overtredelsen. Dette gjelder ikke i disse sakene, men gebyr 25 kunne satt dette på spissen.

Selv om jeg har brukt mye tid på å trekke frem enkelte sider ved praktiseringen som jeg ikke har funnet heldig, vil jeg poengtere noe som ikke er kommentert fortløpende. Praksisen har i det hele vært svært konsekvent. Gebyrene viser i stor grad at sentraliseringen av vedtakskontorene fungerer godt. Gebyrene følger samme mønster, og ordlyden vil så langt det lar seg gjøre være identisk mellom forskjellige vedtak.²¹⁰ At Fiskeridirektoratet jobber ut fra maler skaper bedre oversikt og forutberegnelighet mellom gebyrene. Enkelte av særtrekkene i praktiseringen gir uttrykk for det samme, ettersom de følges opp i de fleste gebyrene.

4.5 Utvalgte problemstillinger vedrørende forvaltningens praktisering

4.5.1 Forskjeller mellom regionskontorene?

Ut fra vedtakene jeg har gjennomgått er det ikke grunnlag for å si at regionskontorene praktiserer akvakulturloven § 30 forskjellig. 16 av 31 gebyrer er ilagt av region Nordland, 15 er ilagt av region Sør. Antall gebyrer som har blitt behandlet av de respektive regionskontorene blir dermed tilsvarende lik. Forskjellene jeg har identifisert kan ikke forklares med hvilket kontor som har ilagt gebyret.

4.5.2 Dobbelovertredelser

Et poeng med forvaltningens praktisering som er verdt å trekke frem gjelder de tilfellene hvor en handling eller unnløst medfører overtredelser av flere regelverk. Et eksempel er laksetildelingsforskriften § 29, som oppstiller et krav til klarering av havareal, og akvakulturdriftsforskriften § 8, som gjelder krav til plassering av akvakulturanlegg.

Bestemmelsene er begrunnet i flere av de samme hensynene. Der laksetildelingsforskriften § 29 skal forhindre at det bedrives oppdrett på et uklart havområde, tar akvakulturdriftsforskriften § 8 for seg et plasseringskrav som innebærer at drift kun kan skje innenfor områder hvor tillatelsen er gitt. Grunntanken er enkel: Akvakulturdrift skal kun foregå på godkjente arealer som er egnet for oppdrett.

Det praksisen viser er at feilplasseringer av anlegg nesten utelukkende innebærer en overtredelse av begge disse bestemmelsene. Unntaket er gebyr 17,²¹¹ som bare gjaldt

²¹⁰ Man kan argumentere for at nyanser mellom sakene faller igjennom, når ordlyden mv. blir for identisk mellom gebyrene.

²¹¹ Gebyr 28 gjaldt og bare laksetildelingsforskriften § 29, men siden gebyret er ilagt med hjemmel i den gamle ordlyden var det ikke gjenstand for analyse i denne avhandlingen.

laksetildelingsforskriften § 29. Man kan dermed stille seg spørsmålet om regelverket her blir unødvendig komplisert. Når en feilplassering automatisk innebærer to overtredelser, kan det argumenteres for at dette burde reguleres i samme bestemmelse.

Det andre eksempelet på en slik dobbelovertrødelse, og som også har vært nevnt tidligere, er akvakulturdriftsforskriften § 5. Jeg skal ikke gjenta min tidligere kritikk av denne bestemmelsen, men per dags dato fremstår den som overflødigg. Det er vanskelig å se hvilken betydning det har for vurderingen av om gebyr skal ilegges at primærovertredelsen også utgjør en overtrødelse av forsvarlighetsstandarden i akvakulturdriftsforskriften. Dermed kan det også stilles spørsmål ved hvilken betydning bestemmelsen har for ileggelser av gebyrer. Etter min mening bør forvaltningen bruke denne bestemmelsen på en annen måte. Eksempelvis kan bestemmelsen fungere på samme måte som vegtrafikkloven § 3, hvor den utfyller de øvrige reglene.

Skal dagens form beholdes må det bli tydeliggere hva en overtrødelse av akvakulturdriftsforskriften § 5 faktisk innebærer. Et forslag kan for eksempel være at dette vil medføre en skjerpelse av gebyrnivået. Funksjonen kommer ikke klart til uttrykk i dagens praksis.

Del IV – De øvrige sanksjonsalternativene

5 Straff og akvakultur

5.1 Innledning

I enkelte tilfeller er overtrødelsen så alvorlig at sanksjoneringen må følge det strafferettslige sporet. Som poengtert i **punkt 2.5** vil etterforskningen da overlates til påtalemyndigheten, slik at man unngår å krenke forbudet mot gjentatt straffeforfølgning.²¹² Straff må også ilegges av domstolene. Overtrødelsler av akvakulturlovgivningen aktualiserer en rekke straffebestemmelser.²¹³ Disse utgjør i fellesskap med akvakulturloven § 29 a - administrativ

²¹² Gjennomfører forvaltningen en etterforskning i en gebyrsak, kan forbudet bli krenket om påtalemyndighetene skal igangsette en etterfølgende etterforskning i en straffesak. Dette fordi overtrødelsesgebyr regnes som straff etter EMK.

²¹³ Eksempler på dette finner man blant annet i naturmangfoldloven § 75, vannressursloven § 63, dyrevelferdsloven § 37 og matloven § 28.

inndragning og § 30 – overtredelsesgebyr statens mulighet til å sanksjonere ulovlig opptreden hos aktører i akvakulturnæringen.

Denne delen av avhandlingen vil primært ta for seg forholdet mellom akvakulturloven §§ 30 og 31. Et av spørsmålene man kan stille er hva som skal til for at en overtredelse er så alvorlig at den henvises til strafferettslig behandling, og ikke administrativ behandling. Dette har sammenheng med avhandlingens tema; om endringene gjort i sanksjonsregelverket fra 2013 oppfyller de tiltenkte formål. Straff er et av verktøyene som også eksisterte før denne lovendringen, men som i likhet med overtredelsesgebyr, ble endret ved revideringen.²¹⁴ Ettersom revisjonen av akvakulturloven er i fokus, vil også de reaksjon- og sanksjonsalternativene som ble revidert være gjenstand for analyse.

I to dommer fra henholdsvis 2008 og 2014 er straff etter akvakulturloven § 31 vurdert. Begge dommene anvender to forskjellige varianter av en eldre ordlyd. Sakene er dermed av begrenset juridisk interesse. Vurderingene som er gjort berører i liten grad forholdet mellom straff og overtredelsesgebyr i dagens regulering. Selskapene ble i dommene frifunnet primært fordi overtredelsen ikke var tilstrekkelig bevist, og at kravet til skyld ikke var oppfylt.

5.2 Straff

5.2.1 Ordlyd

5.2.1.1 Ordlyd av 01.01.2006

«Den som forsettlig eller grovt uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, straffes med bøter eller fengsel i inntil 1 år eller begge deler, dersom forholdet ikke rammes av strengere straffebestemmelse.

Foreligger særlig skjerpene omstendigheter, kan fengsel i inntil 2 år anvendes, om ikke strengere straffebestemmelse får anvendelse.

Medvirkning og forsøk straffes på samme måte.

²¹⁴ Trådte i kraft før 1.1.2014.

I forskrift gitt i medhold av denne lov kan det fastsettes at overtredelse av forskriften ikke er straffbar.»

5.2.1.2 Ordlyd av 01.07.2013

«Den som forsettlig eller grovt uaktsomt vesentlig overtrer bestemmelsene gitt i eller i medhold av §§ 4, 5, 10, 12, 13, 14, 17, 19, 22, 23, 24 og 25, straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år eller begge deler, dersom forholdet ikke rammes av strengere straffebestemmelse.

Grov overtredelse av første ledd straffes med bot eller fengsel inntil 2 år eller begge deler, om ikke strengere straffebestemmelse får anvendelse. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov, skal det særlig legges vekt på om den økonomiske eller potensielle økonomiske verdien av overtredelsen er stor, om overtredelsen har skjedd systematisk og over tid, om overtredelsen har skjedd som ledd i organisert virksomhet, om overtredelsen har medført eller voldt fare for en betydelig miljøskade og om miljøskade som følge av overtredelsen er uopprettelig.

Medvirkning og forsøk straffes på samme måte.

Departementet kan i forskrift gitt i medhold av denne loven fastsette at overtredelse av forskriften ikke er straffbar.»

5.2.1.3 Ordlyd av 01.10.2015

«Den som forsettlig eller grovt uaktsomt vesentlig overtrer bestemmelsene gitt i eller i medhold av §§ 4, 5, 10, 12, 13, 14, 17, 19, 22, 23, 24 og 25, straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år eller begge deler, dersom forholdet ikke rammes av strengere straffebestemmelse.

Grov overtredelse av første ledd straffes med bot eller fengsel inntil 2 år eller begge deler, om ikke strengere straffebestemmelse får anvendelse. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov, skal det særlig legges vekt på om den økonomiske eller potensielle økonomiske verdien av overtredelsen er stor, om overtredelsen har skjedd systematisk og over tid, om overtredelsen har skjedd som ledd i organisert virksomhet, om overtredelsen har medført eller voldt fare for en betydelig miljøskade og om miljøskade som følge av overtredelsen er uopprettelig.

Departementet kan i forskrift gitt i medhold av denne loven fastsette at overtredelse av forskriften ikke er straffbar.»

5.2.2 Vilkår

For at straff kan idømmes med hjemmel i akvakulturloven § 31 må to vilkår være oppfylt.

Det første er kravet til skyld, som er forsett eller grov uaktsomhet. Den nedre graden av skyld som dermed må foreligge er grov uaktsomhet. I forarbeidene²¹⁵ vises det til Rt. 1970 s. 1235 for vurderingen av hva som ligger i den nedre grensen: «Det må foreligge en kvalifisert klanderverdig opptreden som foranlediger sterke bebreidelser for mangel på aktsomhet».²¹⁶ Hvorvidt slike bebreidelser foreligger vil bero på en konkret helhetsvurdering.

Akvakulturnæringen er en spesialisert næring, hvor feil kan medføre store skader. Som følge av dette må aktørene forholde seg til et strengt aktsomhetskrav, noe som både er stadfestet i forarbeider²¹⁷ og rettspraksis.²¹⁸ Dette innebærer at man raskere vil konkludere med at selskapet har opptrådt grovt uaktsomt ved en eventuell overtredelse, sammenlignet med mindre spesialiserte næringer. Små feil kan ha svært store konsekvenser.

Den andre skyldformen som bestemmelsen oppstiller er forsett. Har selskapet forsettlig overtrådt akvakulturregelverket, kan selskapet holdes ansvarlig. Som følge av at juridiske personer ikke kan utøve skyld vil vurderingen knytte seg opp mot selskapets representanter, og hvorvidt de har handlet på vegne av selskapet. Straff etter akvakulturloven § 31 rettes primært mot foretakene,²¹⁹ da foretakene i utgangspunktet også står ansvarlig for handlinger utført av ansatte. Dette gjelder også anonyme feil der det er umulig å fastslå hvem som har skyld i overtredelsen, men det likevel er klart at feilene stammer fra forhold som foretaket er ansvarlig for.

En slik forståelse er også lagt til grunn i straffeloven § 27 som gjelder foretaksstraff, som igjen vil utfylle akvakulturloven § 31 ved en eventuell strafferettslig behandling.

²¹⁵ Prop. 103 L s. 43.

²¹⁶ Rt. 1970 s. 1235 på s. 1235.

²¹⁷ Prop. 103 L (2012-2013) s. 44.

²¹⁸ LG-2014-63692 (ingen sidetall) – «Oppdrettsbransjen er en økonomisk tung og profesjonell bransje som det stilles krav til innretter seg etter de særskilte krav til aktsomhet som kreves».

²¹⁹ Lagmannsretten har ikke behandlet saker mot privatpersoner. Den tilgjengelige praksisen har utelukkende vært mot selskaper.

Forarbeidene²²⁰ understreker at straff bør anvendes både mot den ansatte og foretaket, da man ikke vil konstruere en situasjon hvor foretaket/arbeidsgiver har et insentiv til å skylde på den ansatte, for så selv å gå fri. I forarbeidene poengteres det at man kan skape en «uheldig ansvars plassering»²²¹ samtidig som det oppstår en «*interessesmotsetning* mellom ansatte og foretaket, der foretaket vil ha et insentiv til å fremheve den ansattes uaktsomhet» [kursiv er inntatt i forarbeidene].²²²

Det neste vilkåret er at aktøren må ha «vesentlig overtrådt en bestemmelse gitt i eller i medhold av [...]» Dette innebærer at overtredelse i seg selv ikke er tilstrekkelig for å anvende straff. Overtredelsen må være av vesentlig karakter. Ved ordinære overtredelser vil overtredelsesgebyr etter § 30 være den aktuelle sanksjonsformen. Hvorvidt en overtredelse er «vesentlig» vil bero på en helhetsvurdering. I Prop. 103 L (2012-2013) side 110 blir følgende skrevet om denne vurderingen:

«Det er en nær sammenheng mellom vurderingen av om et overtredelsesgebyr skal ilegges og hvor stort det i tilfelle skal være, og vurderingen av om en skal velge å forfølge lovovertrедelsen med straff eller overtredelsesgebyr (sporvalget). Når forvaltningen står overfor en lovovertrедelse, vil en riktig fremgangsmåte være å ta utgangspunkt i vurderingsmomentene som er inntatt i bestemmelsen om overtredelsesgebyr i akvakulturloven § 30. Dersom forvaltningen etter en gjennomgang av disse momentene kommer til at det er tale om en så alvorlig overtredelse at straff er riktig forfølgingsmåte bør straffesporet velges. Det vil være en god indikasjon på at overtredelsen er så alvorlig at den bør anmeldes, at forvaltningen anser et riktig sanksjonsnivå å ligge over det lovfestede taket for overtredelsesgebyr. Det understrekes imidlertid at en overtredelse kan være vesentlig selv om det øvre taket for overtredelsesgebyr ikke er nådd.»

Vurderingen av om en bestemmelse er «vesentlig overtrådt» vil dermed være lik vurderingen som gjøres når man vurderer om selskapet skal ilegges et gebyr. Dette kan fremstå uoversiktlig ettersom akvakulturloven § 31 (2) har en egen form for momentliste som er svært

²²⁰ Prop. 103 L (2012-2013) s. 45.

²²¹ Prop. 103 L (2012-2013) s. 45.

²²² Prop. 103 L (2012-2013) s. 45.

lik de som presenteres i § 30 (2). Disse momentene er derimot ikke til støtte for å vurdere om straff er riktig sanksjon, men for å vurdere om overtredelsen var tilstrekkelig grov, slik at straffen burde skjerpes. Ved vurderingen om overtredelsen er grov, vil man i henhold til forarbeidene²²³ også se til de øvrige momentene i akvakulturloven § 30 (2).

Dette blir dermed et spørsmål om alvorlighetsgrad. De samme momentene vil hele veien være førende, og individet som skal vurdere spørsmålet må på veien ta en rekke avgjørelser. Først hvorvidt straff eller gebyr er riktig sanksjon, for deretter å vurdere hva som er riktig straffe- eller gebyrnivå.

Mellbye²²⁴ har presentert en mild kritikk av denne uttalelsen, da han mener at spillerommet til å velge mellom administrativ eller strafferettslig forfølgning blir for lite, samtidig som forarbeidene også her gir «lite presis veiledning for hva som skal til for at en regelovertrødelse skal anses «vesentlig».» Dette er naturlig ettersom Mellbye kritiserer de samme momentene når det gjelder overtredelsesgebyr.

5.2.3 Straff eller gebyr?

Hvorvidt straff er det riktige alternativet vil dermed i det hele bero på den samme vurderingen som gjøres når man skal vurdere om gebyr skal ilegges. Det avgjørende er om overtredelsen er så alvorlig at straff blir den riktige måten å forfølge saken på. Ordlyden og forarbeidene gir begrenset med veiledning utover det konkrete innholdet. I forarbeidene²²⁵ blir sanksjonsnivået trukket frem som en konkret veiledende faktor. Som følge av at overtredelsesgebyr ikke kan være større enn 15 G jf. håndhevingsforskriften § 8, vil straff kunne bidra til å sanksjonere adferd som er mer straffverdig. Dette blir særlig aktuelt ettersom det primært er tale om straffeansvar for foretak, og i de tilfellene vil en «bot» være den aktuelle straffeformen.

Den sentrale forskjellen mellom straff og overtredelsesgebyr er at næringen i tilknytning til overtredelsesgebyr har en retningsgivende forvaltningspraksis å se hen til når de skal vurdere hvorvidt en handling innebærer muligheten for illeggelse av gebyr.

²²³ Prop. 103 L (2012-2013) s. 111.

²²⁴ Mellbye (2018) s. 214.

²²⁵ Prop. 103 L (2012-2013) s. 48.

Samtidig er det verdt å poengtere at vurderingene rundt akvakulturloven § 30 (2) bokstav b – overtredelsens grovhet, kan gi en god indikasjon på hvordan Fiskeridirektoratet vurderer alvorlighetsgraden ved enkelte handlinger, men da uten bevisst å ta stilling til om straff er aktuelt ettersom direktoratet ikke begrunner hvorfor de valgte administrativ forfølgning og ikke straffesporet.

Den manglende praksisen innebærer mindre grad av forutberegnelighet for aktørene, noe som igjen slår uheldig ut. Straff er i tillegg en mer stigmatiserende sanksjon²²⁶ enn hva et administrativt gebyr er. Når en handling etterforskes av politiet, med en påfølgende straffesak, kan man i større grad argumentere for at klare retningslinjer for hva som i praksis er strafferettslig ulovlig burde være på plass.

En indikasjon man kan lene seg på er gjeldende praktisering omkring overtredelsesgebyr. Da forvaltningen må behandle like tilfeller likt, vil det fremstå svært oppsiktsvekkende om to identiske overtredelser blir sanksjonert ved forskjellige virkemidler. I den sammenheng burde aktørene i næringen være trygg på at overtredelser som tidligere har vært gjenstand for administrativ sanksjonering ved gebyr forblir det. På denne måten kan man identifisere en rekke tilfeller som ikke er av tilstrekkelig vesentlig karakter for sanksjonering ved straff.

5.2.4 Rettspraksis

Som nevnt i **punkt 5.1** har to dommer²²⁷ fra lagmannsretten behandlet straff etter akvakulturloven § 31. Som gjennomgangen nedenfor vil illustrere gir disse likevel et begrenset bidrag til å forstå grensdragningen mellom straff og overtredelsesgebyr.

LG-2014-63692 gjaldt et forelegg utformet med bakgrunn i fire forskjellige poster. Post I gjaldt manglende aktsomhet ved bruk av dødfiskoppsamler fra merd. I saken poengterer lagmannsretten at den ansatte som handlet på vegne av foretaket handlet uaktsomt, særlig ut fra «de strenge krav til aktsomhet som kreves for å sikre at fisk ikke rømmer fra merden».²²⁸ Lagmannsretten kom imidlertid til at det ikke var bevist at han handlet grovt uaktsomt, blant annet fordi han selv hadde erfart at måten hevingen skjedde på var trygg og at den ikke avvek

²²⁶ NOU 2003:15 s. 153.

²²⁷ Det er også en dom fra 2006 (LG-2006-174881), men den anvender seg av foretaksstraff-bestemmelsen som hjemmel for ileggelse av forelegg, og gir lite konkret veiledning.

²²⁸ LG-2014-63692, ingen sidetall i dommen.

fra det som var vanlig i bransjen. Risikoen for fiskerømminger ved bruk av dødfiskoppsamler var på daværende tidspunkt lite kjent.

Post II og IV var ikke gjenstand for behandling i lagmannsretten. Post III gjaldt manglende risikovurderinger ved bruk av dødfiskoppsamler. Under denne posten var konklusjonen til lagmannsretten innledningsvis at «den manglende risikovurderingen og mangel på bevissthet rundt faren ved håndtering av Sombreroen [ble] anset[t] [av] lagmannsretten som grovt uaktsom, og rammes [dermed] av straffebestemmelsen i akvakulturloven § 31 første ledd slik den lød da forelegget ble utferdiget» [mine endringer]. Det interessante fremkommer derimot senere i dommen, når lagmannsretten på tross av dette utgangspunktet konkluderer med at sanksjonsrevisjonen av 2013²²⁹ medfører at denne overtredelsen ikke er straffbar, da «vesentlig overtrer»-kriteriet ikke var oppfylt.

I dommen skriver lagmannsretten at «lovendringen fremstår til en viss grad som en avkriminalisering av overtredelser som tidligere ble straffet».²³⁰ Dette stemmer til en viss grad ettersom vesentlighetskriteriet ble inntatt for å gjøre skillet mellom gebyr og straff klarere. Det som deretter presenteres er derimot av mer problematisk karakter.

Uten å gå nærmere inn på spørsmålet, og faktisk vurdere hva som konkret ligger i «vesentlig overtrer», konkluderte lagmannsretten «etter en samlet vurdering» med at overtredelsen i forelegget post III isolert sett ikke er vesentlig, før de kommenterte at de ikke tar stilling til om overtredelsen kan forfølges av forvaltningen ved ileggelse av gebyr.

Saken gir dermed et begrenset bidrag sett fra et juridisk ståsted. Domstolen hadde i denne saken god mulighet til nærmere å kommentere hva som ligger i vurderingen omkring «vesentlig overtrer», uten at dette ble gjort, noe som er uheldig.

Fra mitt ståsted ville begge overtredelsene klart oppfylle vilkårene for ileggelse av gebyr etter akvakulturloven § 30. Forvaltningen og påtalemyndighetene risikerer dermed å miste muligheten til å sanksjonere overtredelser når de velger straffesporet, da man ikke vil krenke forbudet mot gjentatt straffeforfølgning. Dette inntreffer fordi det må legges til grunn at overtredelsesgebyr har rettskraftsvirkning etter EMK protokoll 7, artikkel 4 holdt opp mot

²²⁹ Prop. 103 L (2012-2013).

²³⁰ LG-2014-63692, ingen sidetall i dommen.

EMK artikkel 6. I Rt. 2014 s. 620 (Selsøyvik) ble det slått fast at overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30 er straff etter EMK artikkel 6. Denne klassifiseringen innebærer at man blir forhindret fra å gjennomføre en ny forfølgning også på administrativt nivå.

Professor Jon Petter Rui tar utgangspunkt i saken Zolotukin mot Russland fra 2009 når han i tidsskriftet Lov og Rett (05/2009)²³¹ konkluderer med at «det eneste relevante kriterium ved fastleggingen av omfanget av den negative materielle rettskraft etter EMK P7-4 om den sperrende avgjørelsen og den nye forfølgningen angår samme faktiske handling». Ettersom både den strafferettslige og den administrative forfølgningen betraktes som «straff», og i det vesentligste vil bero på den samme overtredelsen vil man ikke kunne gjennomføre en ny forfølgning om selskapet som var siktet i en straffesak blir frikjent. Dette innebærer at tilsynsorganet ikke kan gjennomføre en sekundær administrativ forfølgning om selskapet først blir frikjent i en straffesak, selv om vilkårene for administrativ sanksjonering er mildere enn straff.

Dommen (LG-2014-63692) illustrerer uavhengig av dette at det er en høy terskel for ileggelse av straff ved overtredelser av bestemmelser i akvakulturlovgivningen, noe som må sies å være i tråd med revisjonen av 2013. Etter revisjonen skal administrativ forfølgelse være det rettslige utgangspunktet.²³²

RG-2008-1465 gjaldt en anke over to forhold. Det første gjaldt dårlige rutiner rundt varsling ved mistanke om rømming jf. akvakulturdriftsforskriften § 38. Her konkluderte retten med at skyldkravet ikke var oppfylt. Den ansatte hadde på bakgrunn av sin erfaring ikke handlet grovt uaktsomt da han vurderte at rømming ikke hadde inntruffet. Hvorvidt overtredelsesgebyr kunne være aktuelt ble ikke kommentert. På daværende tidspunkt hadde også akvakulturloven § 30 et skyldkrav, men dette var simpel uaktsomhet.

Det andre forholdet gjaldt manglende gjenfangst, som også er en lovfestet plikt. I lys av konklusjonen knyttet til det første forholdet var ikke denne plikten brutt. Dette skyldtes at fisken var utenfor gjenfangstsonen da det ble konstatert at rømming faktisk hadde inntruffet. Ettersom konklusjonen fulgte det tidligere forholdet kan det tenkes at resultatet hadde blitt annerledes dersom forvaltningen heller hadde forfulgt saken administrativt.

²³¹ Rui (2009) s. 297.

²³² Prop. 103 L (2012-2013) s. 42.

De to øvrige forholdene ble selskapet funnet skyldig i, og disse var heller ikke anket til lagmannsretten. Disse gjaldt selve rømmingen, og mangler i beredskapsplanen.²³³ Ettersom selskapet ble frifunnet på bakgrunn av manglende skyld gir heller ikke denne dommen noe særlig bidrag til å kartlegge hvorvidt straff eller overtredelsesgebyr er riktig sanksjon.

6 Administrativ inndragning

6.1 Innledning

Administrativ inndragning er den tredje sanksjonsformen som er aktuell ved overtredelser av akvakulturlovgivningen. I motsetning til straff og gebyr, er ikke administrativ inndragning begrunnet i pønale hensyn. Inndragning foretas for å korrigere for et eventuelt utbytte selskapet har oppnådd som følge av overtredelsen. Dette tilsvarer konseptet om vinningsavståelse i strafferetten.

Som påpekt i **punkt 1.1** ble akvakulturloven § 30 revidert for å gjøre skillet mellom inndragning- og gebyrkomponenten mer tydelig ved gebyrileggelser. Tidligere hadde man store saker hvor det ble gitt gebyrer på flere millioner²³⁴ fordi en vesentlig del av gebyret i realiteten utgjorde en inndragelse. Dette ble av mange betraktet som uheldig. Fiskeri- og kystdepartementet²³⁵ uttalte i høringsrunden²³⁶ at det var fire årsaker til at denne sammenblandingen var uheldig.

For det første skulle den gamle ordlyden ivareta to forskjellige hensyn. Den skulle både korrigere den eventuelle vinningen som hadde oppstått. Dette ble gjort ved å øke utmålingen tilsvarende den økonomiske vinningen som selskapet hadde oppnådd ved overtredelsen. I tillegg skulle den stå for sanksjoneringen, ved å ilegge et gebyr som skulle fungere preventivt, begrunnet i pønale hensyn.

²³³ THAUG-2007-124220 (ikke publisert)

²³⁴ Se for eksempel Polarlaks-saken som ble gjenstand for diskusjon hos Sivilombudsmannen. «Polarlaks-boten må revurderes» (URL tilgjengelig i litteraturlisten).

²³⁵ Nåværende navn er Nærings- og fiskeridepartement.

²³⁶ Prop. 103 L (2012-2013) s. 75.

Når disse ble blandet sammen ble det vanskeligere å fastslå hva som var begrunnet i de forskjellige hensynene. Departementet ga uttrykk for at særlig det pønale elementet kanskje ble betraktet som mer sentralt enn hva som var tiltenkt.²³⁷

For det andre var det viktig å få klargjort forholdet mellom bestemmelsen og Grunnloven. Når inndragning av ulovlig utbytte ble kategorisert og omtalt som overtredelsesgebyr, skapte dette enkelte problemer. Polarlaks-saken illustrerer dette godt. Saken gjaldt et gebyr på 9 197 684,- NOK, ilagt selskapet Polarlaks. Selskapet klagde gebyret inn for Sivilombudsmannen, og i sak 2008/2349 konkluderte Sivilombudsmannen med at gebyret var en «betydelig byrde» for selskapet. Departementet fant dette uheldig. De uttaler at «det ikke er vanlig å se inndragning av et ulovlig utbytte som en ‘betydelig byrde’, da lovovertræderen bare avstår det lovovertræderen ulovlig har tilegnet seg i utgangspunktet».²³⁸ Innvendingen til departementet er godt begrunnet slik jeg ser det. Det inndratte beløpet tilsvarte den økonomiske gevinsten Polarlaks hadde oppnådd ved å ha mer MTB-masse i sine anlegg enn tillatt. Dette er en økonomisk gevinst Polarlaks aldri hadde rett til i utgangspunktet, og det fremstår da lite treffende å omtale betalingen av beløpet som dramatisk for selskapet.

For det tredje gjelder det et strengt legalitetsprinsipp ved illeggelse av gebyr og inndragning. Ved å opprette forskjellige bestemmelser vil man få en større grad av klargjøring når det gjelder formål, vilkår og ansvarsgrunnlag.

For det fjerde vil mange overtredelser ikke utgjøre en fortjeneste til selskapet. Når fisk har rømt, vil utsiktene til fortjeneste hos selskapet være små. Samtidig er det viktig å sanksjonere denne overtredelsen. Ved å skille overtredelsesgebyr og inndragningelementene ut i to forskjellige bestemmelser, vil sanksjonering av slike overtredelser fremstå mer naturlig.

6.2 Ordlyd

Administrativ inndragning er i dag regulert i akvakulturloven § 29 a.

«Tilsynsmyndigheten kan helt eller delvis inndra utbytte som er oppnådd gjennom overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Inndragning foretas

²³⁷ Prop. 103 L (2012-2013) s. 75.

²³⁸ Prop. 103 L (2012-2013) s. 75.

overfor den som utbyttet har tilfalt. Inndragning kan bare skje så langt dette ikke vil være klart urimelig.

Dersom den som utbyttet har tilfalt er et selskap som inngår i et konsern, hefter selskapets morselskap og morselskapet i det konsern selskapet er en del av, subsidiært for beløpet.

Endelig vedtak om inndragning av utbytte er tvangsgrunnlag for utlegg. Inndratt utbytte tilfaller statskassen.

Retten kan prøve alle sider av saken. Retten kan avsi dom for realitet i saken, dersom den finner det hensiktsmessig og forsvarlig.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om inndragning, herunder om standardisert eller skjønnsmessig utmåling av utbytte og fradrag for utgifter.»

For øvrig har også Høyesterett²³⁹ slått fast at administrativ inndragning ikke er straff i EMKs forstand. Dette i motsetning til overtredelsesgebyr etter § 30 og straff etter § 31.

6.3 Kort om vilkår

Akvakulturloven § 29 a har to primærvilkår, og ett sekundærvilkår. Skaper en eller flere overtredelser et utbytte, kan dette inndras av tilsynsmyndighetene (Fiskeridirektoratet). Overtredelsen må gjelde en bestemmelse gitt i eller i medhold av akvakulturloven.

Denne muligheten for inndragning gjelder derimot ikke ubegrenset selv om et utbytte har oppstått. Vil en inndragning være «klart urimelig» jf. akvakulturloven § 29 a (1) siste punktum, kan den ikke gjennomføres.

I likhet med overtredelsesgebyr, er også vurderingen om inndragning skal gjennomføres fakultativ, noe som gir Fiskeridirektoratet et vidt skjønn. For at inndragning skal kunne foretas må det foreligge en overtredelse som har medført utbytte for overtrederen.

Inndragning vil i slike tilfeller kunne gjennomføres med mindre det er klart urimelig.

²³⁹ Rt. 2007 s. 1217, avsnitt 39 til 45. Dommen gjaldt den tidligere saltvannsfiskeoven § 11 tredje ledd.

Av særlig interesse er vurderingen knyttet opp mot utmålingen av utbytte, og hvordan denne gjennomføres. I forarbeidene²⁴⁰ ble blant annet skillet mellom brutto- og nettoinndragning kommentert, og det ble vist til NOU 2003:15. Av denne fremkom det på side 229 at utgifter i forbindelse med overtredelsen ikke skulle komme til fradrag. Grunnen til at man valgte å forholde seg til netto-inndragning var fordi akvakulturoppdrett har svært høye kostnader. Blant annet er fôr en av de mer kostnadsdrivende utgiftspostene. Om selskapet ikke hadde fått fradrag for dette ville inndragning fort blitt svært belastende, og gått langt utover sitt tiltenkte formål som var å korrigere virkningen av overtredelsen.

6.4 Forholdet mellom administrativ inndragning, overtredelsesgebyr og straff i akvakulturloven

Administrativ inndragning er begrunnet i andre hensyn enn straff og overtredelsesgebyr. Der overtredelsesgebyr og straff henter mye av sitt formål i pønale hensyn hvor man ønsker å sanksjonere uønsket atferd, er inndragning utelukkende begrunnet i korrigerende hensyn. Det skal ikke være lønnsomt å bryte loven, og dermed må man ha et verktøy som kan bistå med dette. Forarbeidene²⁴¹ illustrerer dette skillet ved å vise til reglene om force majeure og hendelig uhell. I motsetning til straff og overtredelsesgebyr, vil inndragning bli aktuelt uavhengig av årsaken til overtredelsen. Selv om en force majeure-begivenhet medfører at MTB-massen blir større enn tillatt, skal selskapet i utgangspunktet ikke kunne dra nytte av dette. Gevinsten ved at MTB-massen ble større enn tillatt kan inndras av forvaltningen. Dette fordi bestemmelsen ikke har et skyldkrav (noe som har vært kritisert²⁴²). Uavhengig av årsak, vil inndragning kunne gjennomføres, så fremst en overtredelse har forekommet. Et objektivt regelverk gjør også håndhevelsen enklere.²⁴³

På denne måten utfyller sanksjonene hverandre. Der straff og gebyr utgjør det pønale elementet i sanksjoneringen, vil inndragningen i større grad gjøre seg gjeldende når man også vil korrigere konsekvensene av overtredelsen.

²⁴⁰ Prop. 103 L (2012-2013) s. 77.

²⁴¹ Prop. 103 L (2012-2013) s. 76.

²⁴² Se blant annet Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening sine kommentarer til sanksjonsrapporten jf. Prop. 103 L (2012-2013) s. 76.

²⁴³ Prop. 103 L (2012-2013) s. 76.

6.5 En sovende bestemmelse, hva skjedde?

Det er per 27. februar 2020 ikke ilagt administrativ inndragning etter akvakulturloven § 29 a.²⁴⁴ Den enkleste forklaringen, og forhåpentligvis den riktige, er at ingen selskaper innen akvakulturnæringen har gjennomført en overtredelse som har skapt et utbytte egnet for inndragning. En slik forklaring fremstår imidlertid lite plausibel av flere grunner. For det første har ØKOKRIM understreket at de finner det sannsynlig at en rekke selskaper har for mye fisk i merdene. Dette synspunktet støttet ikke Fiskeridirektoratet.²⁴⁵ Det er utfordrende konkret å finne svaret på denne problemstillingen. Blant annet er det strenge krav til innrapportering²⁴⁶ av biomasse, så eventuelle overtredelser på lokalitet- og selskapsnivå²⁴⁷ vil fort bli oppdaget. Samtidig foreligger det eksempler fra tiden før lovrevisjonen av 2013 hvor store deler av gebyrsummen var begrunnet i inndragning av ulovlig økonomisk gevinst. At det ikke har funnet sted overtredelser som har resultert i gevinst etter lovendringen fremstår lite troverdig.

Videre foreligger det en rekke overtredelser, som i teorien kunne vært egnet for sanksjonering ved inndragning. Det klareste eksemplet på dette er overtredelser av NYTEK § 24, laksetildelingsforskriften § 29 og akvakulturdriftsforskriften § 8. Alle disse bestemmelsene regulerer en form for tillatelse som må være på plass før drift kan igangsettes. Når driften igangsettes før disse tillatelsene er på plass medfører overtredelsen i teorien en stor økonomisk gevinst hos aktøren, da de kan påbegynne utviklingen av sin biomasse før de aktuelle tillatelsene er på plass. Her er det derimot verdt å poengtere at reservasjonen i akvakulturloven § 29 a – «Inndragning kan bare skje så langt dette ikke vil være klart urimelig» også kan komme til anvendelse. I flere av disse tilfellene er det tale om trivielle feil, som ikke burde lede til større inndragninger. Det kan likevel tenkes situasjoner der et gebyr ikke er tilstrekkelig. Dette kan for eksempel være dersom det driftes lenge uten at tilstrekkelige tillatelser foreligger.

Dette vil i noen tilfeller være i tråd med regelverkets formål. Om drift i lang tid kun resulterer i et gebyr som er oppad begrenset til 15 G, vil man kunne risikere å sitte i en situasjon, hvor overtredelsen ga en økonomisk vinning hos selskapet på tross av den etterfølgende

²⁴⁴ Se vedlegg 1.

²⁴⁵ Fiskeribladet (2018) og Berg (2018) (URL er tilgjengelig i litteraturlisten).

²⁴⁶ Se f. eks akvakulturdriftsforskriften § 44.

²⁴⁷ Se f. eks akvakulturdriftsforskriften § 47.

sanksjoneringen. Forarbeidene²⁴⁸ understreker også at administrative inndragninger er aktuelt ved andre overtredelser enn ved overskridelse av tillatt biomasse. Feilplassering av anlegg er i denne sammenhengen særlig nevnt.²⁴⁹ Dette tilsier at lovgiver ikke har tenkt at inndragning kun er aktuelt ved MTB-masse overskridelser. Om et selskap forsettlig overtrer noen av tillatelsesbestemmelsene, burde det kunne tenkes at inndragning er en passende sanksjon. Selskapet vil uavhengig av dette gå i null, da inndragningen gjøres netto med fradrag for kostnader.

Man kan dermed stille seg spørsmålet om ikke Fiskeridirektoratet i større grad burde bruke flere av verktøyene som de har tilgjengelig. Dagens regelverk ble introdusert med bakgrunn i en helhetlig praktisering. Man ønsket å skape en funksjonsdeling, lik den man har på havressursfeltet.

Del V – Dagens regulering

7 Et regelverk i kontinuerlig utvikling

7.1 Innledning

Da jeg begynte på jussen for flere år siden, var det med en klar oppfatning om at jeg skulle lære hva som var lovlig, og særlig hva som ikke var det. I slutfasen av mitt studieløp ser jeg nå at jeg ikke kunne tatt mer feil. Desto lengre jeg studerte, desto klarere ble det at ting sjeldent var svart eller hvitt, men heller grått. I denne gråsonen foreligger det et stort rom for juridiske vurderinger som kan være med på å avgjøre om det endelige resultatet er hvitt eller svart. Denne masteravhandlingen har i det hele tatt for seg en snever del av et fagområde som er fullt av hull som gir plass for slike vurderinger. Akvakulturnæringen er på tross av sine historiske røtter langt tilbake i tid en relativt ny næring i dagens form, og utviklingen går veldig fort. Det regulatoriske rammeverket må hele tiden avveie ønsket om å være tilstrekkelig dynamisk, slik at regelverket ikke hindrer nyskapning og utvikling, opp mot de sårbare miljøene som akvakulturnæringen opererer i, og hvordan man best mulig beskytter disse.

²⁴⁸ Prop. 103 L (2012-2013) s. 74.

²⁴⁹ Prop. 103 L (2012-2013) s. 81. Feilplassering av anlegg er regulert i akvakulturdriftsforskriften § 8. Etter lovendringen har 5 gebyr vært ilagt som følge av en slik overtredelse.

Dette gjøres i dag ved å delegere vid håndhevelse- og tolkningskompetanse til tilsynsorganene. Fiskeridirektoratet skal ikke bare håndheve regelverket, men vil i stor grad som fagetat være med på å utvikle innholdet i regelverket.²⁵⁰ Denne utviklingen foregår i stor grad i gråsonen, og da blir det desto viktigere at utviklingen blir etterprøvd. Som jeg vil gå inn på i **punkt 7.3** er elementer ved dagens praksis uheldig ettersom man har begrenset med innsikt i gebyrene.

Endringene som kom på reaksjon- og sanksjonssiden i akvakulturloven tilbake i 2013 var ment å utfylle hverandre, slik at regelverket i større grad utfylte forskjellige funksjoner. Nå skulle blant annet overtredelsesgebyr og administrativ inndragning være to forskjellige sanksjoner for å unngå unødig sammenblanding. Når en slik revisjon blir introdusert, er man avhengig av at praktiseringen som kommer i ettertid tar utgangspunkt i det samme helhetlige perspektivet. Uavhengig av årsak, er det vanskelig å gjøre seg klok på hvorfor administrativ inndragning ennå ikke har vært ilagt siden 1. januar 2014. Det samme kan for øvrig sies om straff. Det faktum at kun en sak har vært forfulgt strafferettslig gir ikke akkurat grunnlag for en omfattende etterprøving.

7.2 Forutsigbarhet

Som tidligere redegjort for fikk det gamle regelverket, og særlig akvakulturloven § 30, mye kritikk. Innledningsvis fordi grensdragningen mellom straff og administrative sanksjoner var uklar, for så senere at forutberegneligheten var svak, da loven ga lite konkret veiledning for hva som skulle til for at gebyr ble ilagt. Denne kritikken ble til en viss grad fulgt opp da revisjonen ble gjennomført. Selv om det ble inntatt veiledende momenter, var disse uansett for vage og altomfattende til å gi konkret og forutsigbar veiledning. Dessuten ble også kravet til skyld fjernet, noe som medførte ytterlig økning av uforutsigbarhet, da man nå kunne bli ilagt gebyr på objektivt grunnlag.

Senest i april 2020 kritiserte advokat Lars S. Alsaker akvakulturloven § 30 i artikkelen «Kan bruk av overtredelsesgebyr komme i strid med EMKs klarhetskrav».²⁵¹ Han berører flere av punktene som denne avhandlingen har vært inne på. Når overtredelsesgebyr regnes som straff etter EMK må også lovhjemmelen være tilstrekkelig definert. Er ordlyden for uklar vil det

²⁵⁰ Et godt eksempel er de forskjellige standardene spredt i de forskjellige forskriftene. Se for eksempel akvakulturdriftsforskriften § 5.

²⁵¹ Alsaker (2020).

være usikkert om en handling er lovlig eller ikke. Dette kan medføre at regelverket er i strid med EMK artikkel 7. Sanksjonsrapporten kommenterte også dette spørsmålet tilbake i 2012, og implikasjonene som EMK artikkel 7 medfører ble tatt til etterretning. Blant annet kommenterte arbeidsgruppen at:

«Akvakultur er et forvaltningsområde med svært profesjonelle aktører som driver med grunnlag i offentlig tillatelse og som må forutsettes å ha god kjennskap til reglene. Dette tilsier at det må være et betydelig rom for å angi sanksjonerte handlingsnormer i forskrifter[...]»²⁵²

For å følge dette opp må det stilles spørsmål ved om det har vært klare indikasjoner på at regelverket ikke er forutsigbart. Slik jeg ser det kan man vanskelig argumentere for at dette er tilfellet jevnt over. Man kan argumentere for at kritikken var berettiget i tiden rett etter revisjonen. Da hadde man ikke praksis å lene seg på som kunne være med på å kartlegge innholdet i regelverket. Over tid, når man har fått et økt tilfang av praksis, har også forvaltningens rom til å gjøre skjønnsmessige, og da indirekte vilkårlige vurderinger, blitt betraktelig innsnevret. De hullene som innledningsvis fremsto som «grå» og uklar, har over tid blitt vurdert, og kategorisert som svart eller hvitt.

Forvaltningens plikt til å behandle like tilfeller likt har medført en relativt konsekvent praksis på tvers av gebyrene. Med enkelte unntak (særlig nevnt i **punkt 4.4.2.11**) har praktiseringen gjennomgående vært konsekvent.

Man kan derimot stille seg tvilende til om næringen må akseptere et regulatorisk rammeverk som alene kan fremstå uforutsigbart, og som først over tid vil bli av forutsigbar karakter. Dette er en problemstilling som ikke har noen enkel løsning. Det fremstår som «the lesser of two evils» å etablere et regulatorisk rammeverk som innbyr til fleksibilitet, i bytte mot begrenset forutsigbarhet i en periode.²⁵³

Det må også poengteres at dette er situasjonen på en rekke andre regulatoriske områder. Til og med i straffeloven har man straffebestemmelser som er av tilsvarende «uforutsigbare» karakter,²⁵⁴ men som ikke har blitt betraktet å være i strid med EMK artikkel 7. Det blir

²⁵² Sanksjonsrapporten (2012) s. 40.

²⁵³ Forutsigbarheten blir bedre ved et økt tilfang av praksis som presiserer hvordan regelverket skal forstås.

²⁵⁴ Se straffeloven § 27 og 28.

dermed vanskelig å argumentere for at overtredelsesgebyrbestemmelse i akvakulturloven § 30 er av såpass uklart art, at den kan være i strid med EMK artikkel 7.

Slik jeg ser situasjonen i dag er det få indikasjoner på at forvaltningens praktisering er utpreget vilkårlig, og at selskapene har dårlige muligheter til å vurdere hva som er straffbart, og hva som ikke er det. Dagens system har likevel enkelte utfordringer. Noen av disse er allerede tatt opp, og andre vil kunne utbedres med enkle grep.

7.3 Innsyn i gebyrene

En slik utfordring er manglende innsyn i praksisen som eksisterer. For å innlede er det verdt å gjenta at overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30 ikke kan være høyere enn 15 G.²⁵⁵ Når man så ser at forvaltningen heller ikke har ilagt noen gebyrer som er i nærheten av dette taket, er gebyrnivået veldig lavt.²⁵⁶ Kombinasjonen av et lavt gebyrnivå, og kostbare juridiske rådgivere gjør det forretningsmessig lønnsomt å betale gebyret, selv om man ikke nødvendigvis er enig. Prosessrisikoen med det påfølgende saksomkostningsansvaret blir fort langt høyere enn selve gebyret, og da særlig når en stor andel av gebyrene er omkring 1 – 4 G. Til og med selskaper som har store økonomiske muskler vil da ha et stort insentiv til ikke å etterprøve gebyrene i retten, da det ikke lønner seg fra et forretningsmessig ståsted.

Det å føre sivile saker i Norge er i utgangspunktet kostbart,²⁵⁷ og dette blir ikke mindre kostbart når gebyrene som tidligere påpekt ikke nødvendigvis er lett tilgjengelige. Selv om man rimelig enkelt kan søke innsyn, enten direkte til Fiskeridirektoratet eller gjennom eInnsyn,²⁵⁸ tar denne prosessen tid, og den er ikke feilfri. Kostnaden blir stor, og en eventuell gevinst liten. Ved å be om innsyn direkte til Fiskeridirektoratet, må man legge til grunn at forvaltningen gir deg innsyn i de gebyrene du er på utkikk etter. Dette er enklere sagt enn gjort, da Fiskeridirektoratet ikke har en samlet oversikt over alle gebyrene som er ilagt i en database.²⁵⁹ De vil dermed måtte gjennomføre den samme letejobben som privatpersoner må gjøre ved bruk av eInnsyn, med tilsvarende mulighet for å gjøre feil.²⁶⁰ At en slik database

²⁵⁵ jf. håndhevingsforskriften § 8.

²⁵⁶ Det høyeste gebyret som er ilagt er på 11 G. Dette fordi perioden med drift uten anleggssertifikat var usedvanlig lang jf. NYTEK § 24.

²⁵⁷ Endresen mfl. (2019) s. 356 – 361.

²⁵⁸ Einnsyn.no er staten (og Oslo kommune) sitt felles digitale dokumentcenter som delvis behandler innsynsforespørsler automatisk.

²⁵⁹ Se vedlegg 5, som er en e-post fra Fiskeridirektoratet som bekrefter dette.

²⁶⁰ Dette skjedde under arbeidet på denne avhandlingen. Fiskeridirektoratet overså enkelte gebyrer når de besvarte innsynsforespørselen min. De øvrige ble funnet i eInnsyn, da saksnumrene dukket opp i andre gebyrer.

ennå ikke er opprettet må sies å være noe kritikkverdig. Fiskeridirektoratet poengterer selv på sine hjemmesider at «Åpenhet om vår bruk av sanksjoner bidrar til likebehandling av næringene. Derfor offentliggjør vi en oversikt over overtredelsesgebyr vi har utstedt».²⁶¹ Uttalelsen er felles for havressurs og akvakultur, men gjelder i dette tilfellet kun statistikk over alle gebyrer som er ilagt. En reell og enkel innsikt i de enkelte gebyrene får man dermed ikke.

Ved å etablere en samlet database over alle gebyrene som er ilagt (omså i anonymisert form), vil en stor svakhet med dagens system bli utbedret. Bestemmelsene i sanksjonslovgivningen som Fiskeridirektoratet forvalter er vage, og innbyr i stor grad til skjønsmessige vurderinger. Når man deretter får et tilfang av praksis over tid, som innsnevrer forvaltningens praksis, er det avgjørende at denne blir gjort lett tilgjengelig.

Om selskapene i større grad får en slik enkel innsikt, for eksempel gjennom hjemmesidene til Fiskeridirektoratet vil også forutsigbarheten øke. Ved opprettelsen av en slik database kan selskapene kostnadsfritt undersøke om Fiskeridirektoratet har lagt de samme vurderingene til grunn i andre gebyrsaker som gjaldt de(n) samme overtredelsen(e).

Selv om det kanskje vanskelig lar seg gjøre å detaljstyre en næring med en rekke ukjente risikoer som akvakulturnæringen, må det forventes at den eksisterende praksisen er lett tilgjengelig. På denne måten opplyser man om hvordan de eksisterende «gråsonene» praktiseres, og selskaper blir i større grad opplyst om hva som er akseptabelt, og hva som ikke er det. I tilknytning til akvakulturnæringen blir dette særlig viktig, da den tredje statsmakt – domstolene i svært liten grad etterprøver forvaltningens vedtak fordi selskapene velger ikke å ta på seg kostnadene ved en slik rettslig etterprøving.

Å gjøre forvaltningspraksisen omkring overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30 offentlig tilgjengelig vil være i tråd med formålene som begrunnet revisjonen av 2013. Selskapene vil på denne måten i større grad bli opplyst om rammene for egen drift, samtidig som det innbyr til konkurransekraft, da kostnadene til selskapene vil bli mindre, samtidig som rettssikkerheten i realiteten øker. Det faktum at dette kan gjøres uten store kostnader er bare et avsluttende argument på hvordan man kan styrke dagens praksis uten store inngrep.

²⁶¹ Fiskeridirektoratet. «Få oversikt over direktoratets bruk av overtredelsesgebyr» 2019 (URL tilgjengelig i litteraturlisten).

7.4 Man kan ikke gjøre alle til laks, noen må være torsk også

Akvakulturnæringen er en næring i sterk vekst som i årene fremover vil spille en sentral rolle i de norske kystsamfunnene. Næringen fortjener et rammeverk som gjør sitt ytterste for å tilrettelegge for en bærekraftig vekst. For å få et slikt rammeverk er det viktig med en pågående diskusjon. Jeg håper denne avhandlingen kan være et bidrag i denne diskusjonen.

Kildeliste

Lover inntatt i Norsk Lovtidende

- 1814 Lov 17. mai Kongeriket Norges Grunnlov.
- 1902 Lov 22. mai nr. 10 almindelig borgerlig Straffelov (opphevet)
- 1965 Lov 18. juni nr. 4 om vegtrafikk (vtrl).
- 1967 Lov 10. februar om behandlingsmåten i forvaltningssaker (fvl).
- 1983 Lov 3. juni om saltvannsfiske (opphevet)
- 1985 Lov 14. juni nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. (opphevet)
- 2000 Lov 24. november nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)
- 2005 Lov 20. mai nr. 28 om straff (strl).
- 2005 Lov 17. juni nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
- 2006 Lov 17. juni nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven).
- 2008 Lov 6. juni nr. 37 om forvaltning av viltelevande marine ressursar (havressursloven)
- 2009 Lov 19. juni nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).

Norske forskrifter

- 2004 Forskrift 19. mars 2004 nr. 537 om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen (IK-akvakultur).
- 2004 Forskrift 22. desember 2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften).

- 2008 Forskrift 17. juni 2008 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften).
- 2011 Forskrift 16. august 2011 nr. 849 om krav til teknisk standard for flytende akvakulturanlegg (NYTEK).
- 2013 Forskrift 20. desember 2013 nr. 1675 om reaksjoner, sanksjoner med mer ved overtredelse av akvakulturloven (håndhevingsforskriften).
- 2014 Forskrift 15. desember 2014 nr. 1831 om fangstbasert akvakultur.
- 2015 Forskrift 17. juni 2015 nr. 817 om auke av maksimalt tillaten biomasse for løyve til akvakultur med laks, aure og regnbogeaure.

Norske forarbeider, høringsuttalelser og lov-rapporter

- NOU 2003:15 Fra bot til bedring. Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff.
- Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) Om lov om akvakultur.
- Høring – NYTEK § 7 Høring – endring av NYTEK-forskriften § 7 annet ledd.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---endring-av-nytek-forskriften--7/id665735/>
 (hentet 01.05.20)
- Sanksjonsrapporten (2012) Rapport: Administrative sanksjoner, reaksjoner og straff i akvakulturloven.
<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fkd/diverse/2012/admsanksjonerakvakulturloven.pdf> (hentet 1.05.20)
- Prop. 103 L (2012-2013) Endringer i akvakulturloven.
- Prop. 62 L (2015-2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)

Litteraturliste

Bøker

O. Berg, Bjørn. *Forvaltningssanksjoner.* Universitetsforlaget, 2005.

Hovland, Edgar mfl. *Over den leiken ville han rå, Norsk havbruksnærings historie, bind V.* Fagbokforlaget, 2014.

Eskeland, Ståle. *Strafferett, 5. utgave,* Cappelen Damm Akademisk, 2017.

Mellbye, Halfdan. *Rettslig regulering av norsk akvakultur,* Oslo, Universitetsforlaget 2018.

Skoghøy, Jens Edvin. *Rett og rettsanvendelse, 1. utgave,* Tromsø, Universitetsforlaget, 2018.

Aall, Jørgen. *Rettsstat og menneskerettigheter, 5. utgave,* Bergen, Fagbokforlaget, 2018.

Artikler

Aarbakke. «Forvaltningens praksis og uttalelser som rettskilder for domstolene»
Skatterett 3/1985 (1985) s. 165-166.

Rui, Jon Petter. «Forbudet mot gjentatt straffeforfølgning (ne bis in idem) i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen protokoll 7 artikkel 4 – på ny» Lov og Rett 05/2009 volum 48 (2009) s. 297.

https://www.idunn.no/lor/2009/05/forbudet_mot_gjentatt_straffeforfolging_ne_bis_in_idem_i_den_europeiske_me hentet 03.05.20.

Sand, mfl. «En dårlig sak» Miljøkrim 02/2011 (2011) s. 29.

<https://www.miljokrim.no/?cat=416681&showtipform=2> hentet 04.05.20.

Winther, mfl. «Forutsigbarhet og bærekraftig vekst i havbruksnæringen. En vurdering av samfunnsøkonomiske konsekvenser» Sintef (2015) s. 18.

[\(https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forutsigbar-og-barekraftig-vekst-ihavbruksnaringen/id2402070/\)](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forutsigbar-og-barekraftig-vekst-ihavbruksnaringen/id2402070/) hentet 13.04.20.

Rui, Jon Petter. «Fra menneskerettighetsdomstolen. Ingen straff uten skyld» Tidsskrift for strafferett 03/2018 s. 208.

(https://www.idunn.no/tidsskrift_for_strafferett/2018/03/fra_menneskerettighetsdomstolen)
hentet 26.04.20.

Castellani, mfl. «Modeling fitness changes in wild Atlantic Salmon populations faced by spawning intrusion of domesticated escapees» *Evolutionary Applications* (2018) s. 1014
(<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/eva.12615>) hentet 13.04.20.

Endresen, mfl. «Sakskostnader på dagsordenen i Høyesterett» *Lov og rett* 06/2019 volum 58.
https://www.idunn.no/lor/2019/06/sakskostnader_paa_dagsordenen_i_hoeyesterett hentet
27.04.2019.

Grefsrud, mfl. «Risikorapport norsk fiskeoppdrett 2019» Havforskningsinstituttet (2019) del
2. (<https://www.hi.no/hi/nettrapporter/fisken-og-havet-2019-5>) hentet 13.04.20.

Merknader / Presentasjoner

Jahre, Hans-Petter. «Merknad til forvaltningsloven § 44» i *Lovdata* 2019 hentet 13.04.20.

C. Eriksen, Christoffer. «Juridisk metode, Forvaltningspraksis».
<https://www.uio.no/studier/emner/jus/jus/JUS4111/h17/undervisningsmateriale/Metode/Metodeforelesning-fvl%20praksis.pdf> hentet 01.05.20.

Nettartikler / URL-linker

Fisk.no (ingen forfatter). «Polarlaks-boten må revurderes» 2009
<https://fisk.no/oppdrett/1353-polarlaks-boten-ma-revurderes> hentet 14.04.20.

Mellbye, Halfdan. «Er fiskerimyndighetenes praksis når det gjelder overtredelsesgebyr rettferdig?» 2018 <https://fiskeribladet.no/nyheter/?artikkel=63480> hentet 13.04.20.

Berg, Agnar. «Tror oppdretterne har for mye laks i merdene» 2018
<https://www.intrafish.no/nyheter/tror-oppdretterne-har-for-mye-laks-i-merdene/2-1-378441>
hentet 14.04.20.

Fiskeribladet.no (ingen forfatter). «Økokrim tror oppdretterne produserer for mye laks»
2018 <https://fiskeribladet.no/nyheter/?artikkel=61270> hentet 14.04.20.

Fiskeridirektoratet (ingen forfatter). «Overtredelsesgebyr» 2019 <https://fiskeridirektoratet.no/Akvakultur/Drift-og-tilsyn/Reaksjoner-ved-regelbrudd/Overtredelsesgebyr> hentet 25.04.20.

Fiskeridirektoratet (ingen forfatter). «Få oversikt over direktoratets bruk av overtredelsesgebyr» 2019 <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Nyheter/2019/0519/Faa-oversikt-over-direktoratets-bruk-av-overtredelsesgebyr> hentet 25.04.20.

Hauge, Øystein. «Ny forskning slår fast at lusemidler tar livet av reker» 2019 <https://fiskeribladet.no/tekfisk/nyheter/?artikkel=68363> hentet 13.04.20.

Klevstrand, Agnete. «Slapp ut rekordmange laks» 2019 <https://www.dn.no/havbruk/marine-harvest/mowi/laks/slapp-ut-rekordmange-laks/2-1-582116> hentet 14.04.20.

Skeie, Kari. «Norge knuste sjømatrekord – eksporterte for 107 milliarder kroner» 2020 https://www.nrk.no/nordland/norge-eksporterte-laks_-annen-fisk-og-sjomat-for-107-milliarder-kroner-i-2019-1.14848782 hentet 13.04.20.

Mellbye, Halfdan. «Overtredelsesgebyr og anleggssertifikat til besvær» 2020 <https://www.intrafish.no/kommentarer/overtredelsesgebyr-og-anleggssertifikat-til-besvar/2-1-768167> hentet 14.04.20.

Alsaker, Lars Selmar. «Kan bruk av overtredelsesgebyr komme i strid med EMKs klarhetskrav?» 2020 <https://www.kyst.no/article/kan-bruk-av-overtredelsesgebyr-komme-i-strid-med-emks-klarhetskrav/> hentet 26.04.20.

Mellbye, Halfdan. «Høyesterett om nødrett i oppdrettsnæringen» 2020 <https://ilaks.no/hoyesterett-om-nodrett-i-oppdrettsnaeringen/> hentet 18.05.20.

Vedlegg

- Vedlegg 1 E-post fra Fiskeridirektoratet som bekrefter at ingen administrative inndragninger er gjennomført med hjemmel i akvakulturloven § 29 a.
- Vedlegg 2 E-post fra Fiskeridirektoratet som bekrefter at jeg har fått alle gebyrene i perioden (noe som visste seg å ikke stemme).
- Vedlegg 3 Mal for utforming av overtredelsesgebyr brukt av Fiskeridirektoratet.
- Vedlegg 4 Fiskeridirektoratets interne retningslinjer for utmåling av overtredelsesgebyr ved overtredelser av NYTEK § 24.
- Vedlegg 5 E-post fra Fiskeridirektoratet som bekrefter at de ikke har en intern database over alle gebyrene som er ilagt.

