



UiT Norges arktiske universitet

Det juridiske fakultet

## **Skyldkravet ved administrative foretakssanksjoner i oppdrettsnæringen**

En vurdering av om det foreligger et skyldkrav ved illeggelse av overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30

Maria Elveheim

Masteroppgave i rettsvitenskap, JUR-3902, vår 2023

# Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Tema og problemstilling .....	1
1.2	Metode.....	4
1.3	Avgrensning av oppgaven og veien videre .....	6
2	Om administrative forvaltningssanksjoner.....	8
2.1	Innledning.....	8
2.2	Hva er en forvaltningssanksjon? .....	8
2.3	Hjemmelsgrunnlaget for foretakssanksjoner.....	10
2.4	Overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30.....	11
2.4.1	Fiskeridirektoratets skjønnsmessige kompetanse – ordlyden «kan».....	15
2.4.2	Vilkåret «dersom foretaket eller noen som handler på foretakets vegne» .....	15
2.4.3	Kort gjengivelse av momentene i akvakulturloven § 30 annet ledd .....	18
2.5	Relasjonen mellom forvaltningssanksjoner og foretaksstraff .....	23
2.5.1	Foretaksstraff etter strl. § 27 .....	23
2.5.2	Skillet mellom straff etter Grl. og EMK .....	26
3	Skyldkravet ved ileggelse av overtredelsesgebyr.....	28
3.1	Innledning.....	28
3.2	Skyldkravet ved foretaksstraff .....	30
3.2.1	Skyldkravet før HR-2021-797-A .....	30
3.2.2	Skyldkravet etter HR-2021-797-A i lys av G.I.E.M-avgjørelsen .....	31
3.3	Skyldkravet etter akvakulturloven § 30 .....	42
3.4	Er akvakulturloven § 30 sitt objektive ansvar innenfor «reasonable limits»? .....	45
4	Oppsummering av skyldkravet i akvakulturloven § 30 .....	52
4.1	Rettspolitiske betraktninger.....	53
	Referanseliste .....	56
	Vedlegg til avhandlingen .....	63

Vedlegg 1 .....	64
Vedlegg 2 .....	65
Vedlegg 3 .....	69
Vedlegg 4 .....	71
Vedlegg 6 .....	74
Vedlegg 7 .....	84
Vedlegg 8 .....	96

# 1 Innledning

## 1.1 Tema og problemstilling

Oppdrettsnæringen er en av Norges største eksportnæringer, og i 2022 ble det eksportert sjømat til en verdi av 151,4 milliarder kroner.<sup>1</sup> Sjømatnæringen er dermed en viktig inntektskilde for Norge med hensyn til utenrikshandel. I tillegg er næringen viktig innenriks – næringen skaper arbeidsplasser, bevarer kystsamfunn, bidrar til selvforsyning og produserer betydelige skatteinntekter.<sup>2</sup> I takt med en voksende sjømatnæring, har det vokst frem en omfattende regulering på området. Akvakulturloven er det rettslige utgangspunktet for oppdrettsnæringen.<sup>3</sup>

Reguleringen av akvakultur består av både lov og forskrifter.<sup>4</sup> Næringen er sterkt detaljregulert, og inneholder krav til drift, vedlikehold og miljø. Oppdrettere er avhengig av de nødvendige tillatelser for å drive virksomheten.<sup>5</sup>

Akvakulturnæringen er en del av Norges forvaltning, som medfører at statens myndigheter skal føre kontroll og tilsyn ved at bestemmelsene i loven overholdes.<sup>6</sup> Etter akvakulturdriftsforskriften § 67, forvaltes bestemmelsene i akvakulturloven av Fiskeridirektoratet.<sup>7</sup> Det fremgår her at Fiskeridirektoratet «fører tilsyn og fatter vedtak etter disse [bestemmelsene i akvakulturloven]», i tråd med akvakulturloven §§ 27 til 31a. En del av forvaltningens oppgave, som nevnt å overse at lovens bestemmelser blir overholdt. Dersom et akvakulturanlegg ikke overholder lovens krav, kan akvakulturanlegget motta en *sanksjon* fra Fiskeridirektoratet.<sup>8</sup>

---

<sup>1</sup> Tall fra Norges Sjømatråd, sist hentet 28.04.2023: <https://seafood.no/aktuelt/nyheter/norge-eksporterte-sjomat-for-1514-milliarder-kroner-i-2022/>.

<sup>2</sup> Artikkel fra Nærings- og fiskeridepartementet, sist hentet 28.04.2023: <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/fiskeri-og-havbruk/>

<sup>3</sup> Lov om akvakultur 17.06.2005 nr. 70 (heretter akvakulturloven).

<sup>4</sup> Se nærmere om akvakulturlovens formål og anvendelsesområde innledningsvis i punkt 2.4

<sup>5</sup> Se eksempelvis akvakulturloven §§ 4 til 6, som fastsetter at en må ha tillatelse fra departementet for å drive akvakultur. Det er flere vilkår for slik tildeling av tillatelse.

<sup>6</sup> Eksempelvis akvakulturloven § 21 fastsetter at «tilsynsmyndigheten» skal føre tilsyn med at bestemmelsene i loven overholdes.

<sup>7</sup> Forskrift 17. juni 2008 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg, FOR-2008-06-17-822 (akvakulturdriftsforskriften).

<sup>8</sup> Se delegasjonsbrev, ref. 17/18384, lagt ved som vedlegg 1 til avhandlingen.

Forvaltningsloven kapittel IX inneholder generelle regler om administrative sanksjoner, og fvl. § 43 fastsetter at en administrativ sanksjon er en «negativ reaksjon» som *kan* ilegges av forvaltningen, og som retter seg mot en begått overtredelse «som regnes som straff» etter Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjon.<sup>9</sup> Dersom et *foretak* skal ilegges en forvaltningssanksjon, inneholder forvaltningsloven § 46 en generell regel som omhandler foretakssanksjoning. I bestemmelsen fastsettes det at skyldkravet ved administrative foretakssanksjoner er *uaktsomhet*, med mindre noe annet er bestemt.

Forvaltningsloven er generell, og regulering i særlov vil gå foran lovgivning i forvaltningsloven.<sup>10</sup> Akvakulturloven inneholder også regler om sanksjoner i lovens kapittel VII, og loven anses altså som en *særlov* innad i forvaltningsretten. I akvakulturloven § 30 hjemles forvaltningens adgang til å ilegge overtredelsesgebyr for akvakulturanlegg. Etter denne bestemmelsen er det et *objektivt ansvar* for ileggelse av overtredelsesgebyr. Per i dag benytter Fiskeridirektoratet *uaktsomhet* som skyldkrav ved ileggelse av overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30, til tross for at ordlyden i bestemmelsen tilsier at det er et objektivt ansvar.<sup>11</sup>

Overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30 er ansett som «straff» etter EMK. Dette medfører at EMKs rettssikkerhetsgarantier kommer til anvendelse der et foretak skal ilegges overtredelsesgebyr. At overtredelsesgebyr er ansett som straff etter EMK, gjør at avhandlingen får strafferettslige perspektiver som må undersøkes, og EMD-praksis omkring skyldkravet får relevans.<sup>12</sup>

Innad norsk rettslære er det diskusjon om det er anledning å ilegge foretakssanksjoner på objektivt grunnlag, grunnet relasjonen til strafferetten og EMD-praksis.<sup>13</sup> Både det norske og det EMK-rettslige kildematerialet er sprikende.

---

<sup>9</sup> Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (heretter forvaltningsloven eller fvl.) og Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Roma, 4.november 1950 – Den europeiske menneskerettskonvensjonen (heretter EMK).

<sup>10</sup> Se bl.a fvl. § 1 og ordlyd i fvl. § 46 «med mindre noe annet er bestemt».

<sup>11</sup> Eksempelvis vedtak ref. 20/9192 (vedlegg 6, særlig side 6), for eksempel på vedtak om overtredelsesgebyr med uaktsomhet som skyldkrav. Til sammenligning se vedtak ref. 19/17538 (vedlegg 7) for eksempel på overtredelsesgebyr ilagt med et objektivt ansvar.

<sup>12</sup> Nærmere behandlet i avhandlingens punkt 2.4 og 2.5.

<sup>13</sup> Behandles nærmere i avhandlingens punkt 2.5 og kapittel 3.

Klarlegging av skyldkravet er viktig for den konkrete vurderingen til forvaltningen, herunder hvilke beviskrav som må fremlegges for å ilegge overtredelsesgebyr. Dersom ansvaret er objektivt, trengs det ikke fremlegges bevis for at en overtreder har handlet uaktsomt eller forsettlig. Dette vil korte ned saksbehandlingstid, men også gi foretaket en smalere adgang til å angripe vedtaket. Grunnet dette, kan det også være problematisk rettssikkerhetsmessig å bli ilagt sanksjon på objektivt grunnlag. Foretaket vil i så måte bli sanksjonert for en gjerning uten å ha utvist verken uaktsomhet eller forsett. Dette strider mot den grunnleggende tanke om at ansvar krever skyld. På den andre siden vil objektivt ansvar medføre større effektivitet i forvaltningen. Det kan også hevdes at objektivt ansvar skjerper aktsomheten og kontrollen til foretakene, slik at det blir en aspirasjon å etterleve regelverket og å føre god kontroll med virksomheten. På den måten kan objektivt ansvar bidra til en god beskyttelse av et rettsgode – men da på bekostning av rettssikkerheten til foretakene.

Saker om ileggelse av overtredelsesgebyr for oppdrettsfirma er sjeldent et tema i domstolene. Fiskeridirektoratet opplyser om at i perioden 2016 til 2022 har ingen saker om overtredelsesgebyr, vært utsatt for domstolsprøving.<sup>14</sup> Forvaltningens praksis blir dermed «siste ledd» i saksbehandlingen av nevnte saker. Dette kan være uheldig der det er tale om en nokså inngripende økonomisk sanksjon. Ettersom slike sanksjoner sjeldent er et tema for norske domstoler, og vedtak om overtredelsesgebyr ikke ligger offentlig, er det vanskelig å vite hvilke vurderinger og hvilken saksbehandling som ligger til grunn for vedtakene.<sup>15</sup>

Per i dag hersker det usikkerhet om det foreligger et skyldkrav ved ileggelse av foretakssanksjoner. Hensynet til et materielt riktig og betryggende resultat, er kjernen av de hensyn som gjør seg gjeldende. Grunnet et sprikende rettskildemateriale, kan hensynet til et materielt riktig resultat være utfordrende å ivareta. Gjeldende rett kan være komplisert, preget av både rettspraksis, internasjonal praksis og lovforarbeider som trekker i ulike retninger.

I lys av dette er problemstillingen om det foreligger et skyldkrav ved ileggelse av administrative foretakssanksjoner i oppdrettsnæringen, og særlig ved ileggelse av overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30.

---

<sup>14</sup> Epost av 14.04.2023 og 26.04.2023 fra Fiskeridirektoratet, se vedlegg 8.

<sup>15</sup> Vedtak om overtredelsesgebyr ligger ikke offentlig, og må søkes om innsyn gjennom <https://einnsyn.no/>

## 1.2 Metode

Avhandlingen er primært rettsdogmatisk, og søker å finne hva som er gjeldende rett.<sup>16</sup> Oppgaven skal systematisere rettskildene på området, og analysere hva kildene tilsier løsningen bør være.

Det vil benyttes ulike termer ved bruk av *sanksjonsbegrepet* der disse passer.

Forvaltningssanksjon og foretakssanksjon er begreper som kan bli benyttet om hverandre, da med samme meningsinnhold. Årsaken til avvikende termer, er at noen av kildene som benyttes vil være rettet mot *forvaltningssanksjoner generelt*.<sup>17</sup> I andre tilfeller vil kildene være knyttet til *spesifikt foretakssanksjoner*. I alle tilfeller er avhandlingens innhold knyttet til foretakssanksjoner, med mindre annet er spesifisert. Der en kilde selv benytter termen «forvaltningssanksjon», anses det mest presist å benytte denne termen også i avhandlingen.

Reglene om overtredelsesgebyr er primært innenfor forvaltningsrettens rettsfære, men er også i krysningen mot strafferetten. Strafferetten og forvaltningsretten er to ulike rettsområder, som således bygger på ulike hensyn og regelverk. Spørsmålet omkring skyld og bevisregler er ofte forbundet med strafferettsinstituttet. Det er imidlertid ikke utelukkende innenfor strafferettens sfære at skyldspørsmålet er aktuelt, da også forvaltningsretten innehar slike vurderinger i forbindelse med ileggelse av sanksjon. Dette samspillet skal utforskes i avhandlingen hva gjelder reglene om overtredelsesgebyr. Spørsmålet er aktuelt nettopp på grunn av EMK, som gjør linjene mellom strafferetten og forvaltningsretten flytende i noen tilfeller.

Forvaltningsrettens primære funksjon er å ivareta individets rettigheter der det utøves offentlig myndighet.<sup>18</sup> Saksbehandlingsreglene må derfor ivareta borgernes rettssikkerhet. Likevel er dette bare krav som bare kan følges til et visst punkt – forvaltningens effektivitetshensyn legger skranker på hvor inngående det er rimelig at enkelte saker skal behandles.<sup>19</sup> Avveiningen mellom hensynene vil bero på en vurdering i tilknytning til hvor

---

<sup>16</sup> Skoghøy (2018) side 25-26.

<sup>17</sup> Se nærmere om sanksjonsbegrepet i punkt 2.1 og 2.2.

<sup>18</sup> Eckhoff og Smith (2022) har en fremstilling av forvaltningsrettens funksjon på side 27. Det fremgår her at forvaltningsretten utgjør det rettslige grunnlaget for myndighetenes anledning til å treffe rettslige bindende beslutninger overfor borgerne. Forvaltningsretten regulerer *hva* forvaltningen kan og skal gjøre, og angir *hvordan* forvaltningen skal utføre sine oppgaver.

<sup>19</sup> Op.cit s. 65-67.

inngripende forvaltningsvedtaket vil være i de konkrete sakene.<sup>20</sup> Strafferetten er i større grad gjennomsyret av et rettssikkerhetsprinsipp.<sup>21</sup> Saksbehandlingsreglene i straffeprosessloven illustrerer dette, og dersom en sammenligner regelverket i forvaltningsloven og straffeprosessloven, ser en at det er grundigere krav til saksbehandling av en straffesak enn det er for en forvaltningssak.

Skillet mellom rettssikkerhetsgarantiene og hensynene for henholdsvis strafferetten og forvaltningsretten, er utfordringen i forbindelse med sanksjonsbildet. Dette skillet kan også skape noen metodiske utfordringer, ettersom sanksjonsregimet i forvaltningsretten er tydelig inspirert av strafferetten. Flere strafferettslige kilder er relevante for den forvaltningsrettslige løsningen av problemstillingen. Likevel er det to ulike regelsett. I avhandlingen har det blitt forsøkt å skille så godt som mulig mellom det forvaltningsrettslige og det strafferettslige.

Et annet aspekt ved det metodiske, er EMK-rettens relevans til avhandlingen. EMK er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven § 2 første ledd.<sup>22</sup> Formålet til loven er å styrke menneskerettighetenes stilling i norsk rett, jf. mrl. § 1. Etter lovens § 3 skal konvensjonen ha forrang foran norsk rett dersom det foreligger motstrid. I menneskerettslovens forarbeider fremgår det at konvensjonen gjelder for et bredt spekter av rettigheter, og dekker alle mennesker innenfor statens myndighetsområde.<sup>23</sup> Dette medfører at konvensjonen ikke har et avgrenset virkeområde, men skal gjelde i alle tilfeller der mennesker blir berørt av inngrep fra statens myndigheter.

EMK er nokså generelt utformet, og EMD har derfor lagt seg på en dynamisk tolkningslinje av konvensjonen.<sup>24</sup> Dette medfører at domstolen tolker konvensjonen i takt med samfunnsutviklingen, og ser på konvensjonen som «a living instrument which (...) must be interpreted in the light of present day conditions».<sup>25</sup> Dette medfører at rettskildesituasjonen

---

<sup>20</sup> NUT 1958:3 Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning side 6.

<sup>21</sup> Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (heretter Grl.) § 96 illustrerer dette. Rt. 1933 s. 212 uttales det at: «Særlig hvor det gjelder den almindelige straffelov maa landets borgere ha krav paa at faa klar beskjed om, hvad de kan straffes for» - uttalelsen viser godt at alminnelig strafferett er beheftet med et strengere rettssikkerhetsprinsipp.

<sup>22</sup> Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (heretter mrl.)

<sup>23</sup> Ot.prp. nr. 3 (1998–1999) Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) side 5.

<sup>24</sup> Se eksempelvis Tyrer mot Storbritannia [J], 1978, no. 5856/72.

<sup>25</sup> Op.cit avsnitt 31.



etter EMK endrer seg i takt med EMDs fortolkning av konvensjonen. Også norsk rettspraksis er av interesse for avhandlingen. Samspillet mellom norske domstoler og EMD ble behandlet i blant annet Rt. 2000 s. 996, der Høyesterett uttaler at norske domstoler må legge konvensjonsbestemmelsen til grunn, selv om dette skulle medføre at innarbeidet norsk lovgivning eller praksis blir tilsidesatt. I samme avgjørelse anerkjenner Høyesterett at det kan være utfordrende å finne ut hva som er gjeldende rett etter EMK, spesielt grunnet EMDs dynamiske tolkning av EMK. Høyesterett kan ikke ha en tilsvarende dynamisk tolkning som EMD benytter, og må søke å innrette seg etter hva som er gjeldende rett.<sup>26</sup> Dette innebærer at Høyesterett må respektere de skranker som er gitt i EMK med tilhørende praksis fra EMD. Akkurat dette vil være en betydelig del av avhandlingen.

I avhandlingens innledende fase var det nødvendig å studere forvaltningspraksis for oversiktens del. Overtredelsesgebyr kan ilegges dersom akvakulturlovens bestemmelser overtres, og fremstillingens og oversiktens del, ble det valgt ut vedtak om *overtredelsesgebyr for manglende anleggssertifikat hos oppdrettsanlegget*.<sup>27</sup> Forvaltningspraksis vil utgjøre en mindre del av avhandlingen. Der det er relevant, er det forvaltningsvedtak for manglende anleggssertifikat som blir benyttet som eksempel. Oppgaven har likevel et generelt siktemål hva gjelder reglene om overtredelsesgebyr. Spørsmålet som blir behandlet i oppgaven har altså en generell gyldighet, og vil ikke utelukkende være aktuelt for avklaring av skyldkravet ved ileggelse av overtredelsesgebyr for manglende anleggssertifikat.

Kildematerialet hva gjelder akvakulturloven § 30 er begrenset. Det er lite litteratur på området, og det er avsagt få rettsavgjørelser om bestemmelsen. Dette gjør at forståelsen av akvakulturloven § 30 i stor grad må baseres på ordlyd, forarbeider og formålsbetraktninger, noe som vil gjenspeiles i slutningene som foretas underveis i oppgaven. Den konkrete problemstillingen er ikke inngående behandlet i litteraturen, og avhandlingen vil derfor forsøke å utfylle rettskildebildet på dette området.

### **1.3 Avgrensning av oppgaven og veien videre**

Oppgaven avgrenses mot de øvrige vilkårene for ileggelse av overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30. Vilkårene vil derfor ikke bli behandlet inngående, men vil nevnes der

---

<sup>26</sup> Se bl.a Høyesteretts fremstilling av dette i Rt. 2000 s. 996 s. 1007-1008.

<sup>27</sup> Se punkt avslutningsvis i punkt 2.4 om hvilke bestemmelser som er omfattet av overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30.

det anses relevant for fremstillingen eller problemstillingen. En generell fremstilling av vilkårene blir gitt i oppgavens punkt 2.4. Også utmåling av overtredelsesgebyrets størrelse vil ikke bli nærmere vurdert i oppgaven. Gebyrets størrelse vil bli nevnt der det anses hensiktsmessig for å besvare problemstillingen. Heller ikke enkeltpersoners ansvar vil bli behandlet. Dette medfører at den enkelte ansattes ansvar i relasjon til akvakulturloven § 30 ikke vil bli behandlet.<sup>28</sup>

Videre vil ikke strafferettslige deler som ikke anses relevant for praktisering og forståelse av akvakulturloven § 30, bli behandlet. Det vil derfor ikke tas stilling til hvilke utslag vurderingene som gjøres i oppgaven vil ha for praktisering av straffeloven § 27. Ytterligere spørsmål som oppstår i norsk rett i forbindelse med tolkning av EMK, vil heller ikke bli drøftet. Eksempelvis kunne avhandlingen problematisert spørsmål tilknyttet forbud mot gjentatt straffeforfølgning eller dobbelstraff, grunnet forvaltningsloven § 47.

Oppgavens kapittel 2 er et generelt bakteppe til avhandlingen, der det gis en innføring i foretakssanksjoner i lys av forvaltningsloven og akvakulturloven. Hensyn og anvendelsesområdet til reglene vil kommenteres. Foretakssanksjoners grense til foretaksstraffen vil bli også bli behandlet i denne delen av oppgaven. Videre vil skillet mellom EMK og norsk rett bli behandlet, for å belyse samspillet mellom nasjonal- og internasjonal rett.

I avhandlingens kapittel 3 behandles problemstillingens kjerne. Her vil skyldkravet ved ileggelse av foretaksstraff og foretakssanksjoner bli drøftet. De relevante kilder fra både forarbeider og teori vil bli redegjort for. I tillegg vil avhandlingen gå igjennom relevant praksis fra Høyesterett og EMD. Det vil her vurderes om kildene tilsier at det skal gjelde et skyldkrav for ileggelse av overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30. I kapittel 4 vil det bli gitt noen avsluttende bemerkninger hva gjelder straffansvaret. Det vil her gis en kort rettspolitisk kommentar, med noen hensiktsmessighetsbetraktninger. Også domstolens og forvaltningens praksis vil kommenteres.

---

<sup>28</sup> Prop. 103 L (2012-2013) s. 38 tar opp der ansatte (enkeltpersoner) skal forfølges. Det skal da skje etter de straffeprosessuelle reglene.

## 2 Om administrative forvaltningssanksjoner

### 2.1 Innledning

I dette punktet vil det bli redegjort for hva en forvaltningssanksjon er og hjemmelsgrunnlaget til forvaltningssanksjoner. Etter forvaltningslovens generelle bestemmelser er behandlet, vil avhandlingen redegjøre for overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30 i oppgavens punkt 2.4. Dette vil utløse et spørsmål om relasjonen til straff, som blir behandlet i punkt 2.5.

Det er de sanksjoner som faller inn under fvl. § 43 sin definisjon som vil være utgangspunktet for avhandlingen. Sanksjoner ilagt av forvaltningen som ikke anses som straff etter EMK, er således ikke gjenstand for drøftelse her. Hva som er straff etter EMK, vil bli nærmere behandlet i punkt 2.5.2

### 2.2 Hva er en forvaltningssanksjon?

Tidligere var det ikke en konstruksjon med administrative foretakssanksjoner i norsk rett – og alle foretakslovbrudd ble enten sanksjonert med ordinær straff, eller ikke sanksjonert i det hele tatt.<sup>29</sup> At alle saker som skulle forfølges måtte bli strafferettslig forfulgt, medførte et krav om domstolsbehandling før sanksjon kunne ilegges.<sup>30</sup> Dette bidro til tunge og langtekkelige prosesser. Norsk rettsvesen så derfor etter andre muligheter for å sanksjonere og forfølge foretak, uten å straffeforfølge foretakene.

Sanksjonsutvalget ble opprettet i 2001, der formålet var å foreta en «grunnleggende gjennomtenking av hvordan det burde reageres mot lovbrudd» og utrede hvilke sanksjoner som kunne være mer effektive enn straff.<sup>31</sup> Utredningen fremhever at ordinær straff ikke er hensiktsmessig i alle tilfeller. Utvalget peker blant annet på at administrative sanksjoner bør benyttes der det er behov for sanksjon, men der overtredelsen ikke oppfyller kvalifikasjonskravet for straff.<sup>32</sup> Videre fremgår det at sanksjoner kan benyttes der den *interesse* som handlingsnormen beskytter ikke er så viktig at den forsvarer bruk av straff.

---

<sup>29</sup> Se NOU 2003:15 Fra bot til bedring – Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff side 19-20.

<sup>30</sup> Grunnloven § 96 sitt krav om domstolsbehandling ved illeggelse av straff, som henvist til i innledningskapitlet

<sup>31</sup> NOU 2003:15 side 3.

<sup>32</sup> Op.cit side 21.

Forvaltningen har dermed selv har fått delegert myndighet til å kunne sanksjonere i saker som anses som mindre alvorlige lovbrudd.<sup>33</sup> Anvendelsesområdet til administrative sanksjoner fremgår som nevnt i fvl. § 43.<sup>34</sup> I forarbeidene karakteriseres en sanksjon som at den er «tilbakeskuende» - den utløses av en overtredelse, og formålet er å påføre gjerningspersonen eller foretaket et onde som en reaksjon mot overtredelsen.<sup>35</sup> Videre fremheves det at sanksjoner må ha hjemmel i lov, og at sanksjoner som ilegges av forvaltningen er å anse som en *administrativ* sanksjon.

Eckhoff og Smith kaller forvaltningssanksjoner «straffetrusler» og «straffelignende sanksjoner» som ilegges av forvaltningen.<sup>36</sup> Både fvl. § 43 og teorien illustrerer at sanksjoneringen grenser mot straff grunnet det pønale formålet til reaksjonen og at sanksjonen er tilbakeskuende. Sanksjonen er en *reaksjon* på et *lovbrudd* som er utført. At en sanksjon er tilbakeskuende, innebærer at eksempelvis tvangsmulkt faller utenfor sanksjonsbegrepet. Tvangsmulkt vil være et fremadrettet middel – en *reaksjon* for å fremprovosere at vedkommende *utfører* en handling.<sup>37</sup> Tvangsmulkt kan beskrives som et virkemiddel som har til hensikt å skape et «økonomisk press», for å bidra til at vedkommende skal følge regelverket.<sup>38</sup> En ser altså at tvangsmulkt skiller seg fra sanksjonen ved at den er fremoverrettet, og ikke bakoverrettet slik en sanksjon er.

Forvaltningsloven § 43 angir ingen begrensning i hvilke pliktsubjekter som omfattes av reglene i forvaltningslovens kapittel IX. Reglene kan således anvendes både overfor enkeltpersoner og overfor foretak, så fremt ikke annet fremgår av de respektive bestemmelsene.

Etter forvaltningsloven § 46 kan det ilegges administrative sanksjoner overfor *foretak*.<sup>39</sup> Denne bestemmelsen har utelukkende anvendelse overfor foretak, og enkeltpersoner kan ikke sanksjoneres etter fvl. § 46. Bestemmelsens første ledd annet punktum definerer «foretak»

---

<sup>33</sup> NOU 2003:15 side 51 punkt 4.3, punktet «Begrunnelse for alternative sanksjoner til straff».

<sup>34</sup> Jf. redegjørelse for bestemmelsen i punkt 1.1.

<sup>35</sup> NOU 2003:15 side 20.

<sup>36</sup> Eckhoff og Smith (2022) side 515.

<sup>37</sup> Flere teoretikere trekker opp skillet mellom tvangsmulkt og forvaltningssanksjoner, bl.a Skoghøy (2014) på side 298 og Halfdan Mellbye (2018) på side 198-199.

<sup>38</sup> Mellbye (2018) s. 198.

<sup>39</sup> Fvl. § 46 fastsetter at skyldkravet er uaktsomhet «med mindre noe annet er bestemt». Bestemmelsens annet ledd inneholder en oppstilling av momenter som er relevante ved ileggelse av administrativ foretakssanksjon.

som selskap, samvirkeforetak, forening eller annen sammenslutning, enkeltpersonforetak, stiftelse, bo eller offentlig myndighet. Det er utelukkende foretakssanksjonering som er temaet for denne avhandlingen.<sup>40</sup>

Formålet med innføringen av forvaltningssanksjonene var bedre preventiv effekt og en mer effektiv håndheving av brudd på bestemmelser.<sup>41</sup> Ved gjennomføringen av sanksjonsbestemmelser i forvaltningen, er det klart nok at dette gir en mer effektiv forfølgning av lovbrudd.

Også straffebehovet – at sanksjonen skal føles som et «onde» - er godt ivaretatt, ved at foretaket blir ilagt sanksjon basert på bl.a sin økonomiske bæreevne og basert på overtredelsens grovhet.<sup>42</sup> En mer inngående kontroll og sanksjonering kan bidra til en mer effektiv preventiv virkning. Dette henger sammen med at foretakssanksjoner kan benyttes der overtredelsen ikke kvalifiserer til straff – overtredelsen ville ikke nødvendigvis blitt forfulgt dersom forvaltningen ikke hadde hjemmel for å sanksjonere.

### **2.3 Hjemmelsgrunnlaget for foretakssanksjoner**

En sanksjon kan bli ilagt i de tilfeller et foretak har brutt en vedtatt normregel.

Forvaltningslovens bestemmelser i kapittel IX er ikke hjemmel for å ilegge en administrativ sanksjon, og hjemmel må derfor søkes i særlovgivningen.<sup>43</sup> Dette kommer til uttrykk i fvl. § 44 første ledd, der det fremkommer at forvaltningsorganer «kan ilegge overtredelsesgebyr (...) når det er fastsatt i lov» (min kursivering). Også forvaltningsloven § 46 første ledd fastsetter at «[n]år det er fastsatt i lov at det kan ilegges administrativ sanksjon, er skyldkravet uaktsomhet (...)» (min kursivering).

Det må derfor finnes en positiv hjemmel i hver enkelt særlov, for å kunne ilegge sanksjon. Et typisk eksempel på en administrativ foretakssanksjon, er overtredelsesgebyr.<sup>44</sup> Gitt foretak blir da ilagt et gebyr for å ha brutt regelverket, der gebyrets størrelse fastsettes av

---

<sup>40</sup> Sanksjonsbestemmelsene kan slå ulikt ut overfor enkeltpersoner og foretak. Forvaltningsloven § 44 gjelder overtredelsesgebyr. Tredje ledd første og annet punktum viser hvordan vurderingen skiller seg fra om pliktsubjektet er en enkeltperson eller et foretak.

<sup>41</sup> NOU 2003: 15 på side 21.

<sup>42</sup> Mer om dette nedenfor i 2.4.2.

<sup>43</sup> Eckhoff og Smith (2022) s. 516.

<sup>44</sup> Det er flere ulike kategorier av administrative forvaltningssanksjoner – eks. administrativt rettighetstap og enkelte former for inndragning, jf. Prop. 62 L (2015-2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.) på side 194.

forvaltningen. Som punkt 2.4 vil vise, er akvakulturloven § 30 eksempel på særlov som gir hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr.<sup>45</sup> I tillegg til en hjemmel i særlov for *ileggelse* av foretakssanksjon, må det også finnes en *vedtatt norm* som er brutt i særlov – overtrederen må ha overtrådt regelverket. At det er brutt en handlingsnorm, betyr at det må identifiseres en konkret handling som gir grunnlag for ileggelse av sanksjon.<sup>46</sup>

Ved ileggelse av forvaltningssanksjoner, er det ikke et domskrav før sanksjonen ilegges.<sup>47</sup> Dette medfører at foretakssanksjoner kan ilegges rent administrativt av forvaltningen, uten at sanksjonsspørsmålet må avgjøres av en domstol før ileggelse. Det er derimot et krav om at de sanksjoner som faller inn under forvaltningsloven § 43 sitt anvendelsesområde, skal *kunne* prøves for domstolene, jf. fvl. § 50. Det må altså være en etterprøvingsadgang for foretakene, der foretaket har en *rett* til å få vedtaket prøvd av en domstol. Administrative sanksjoner prøves etter de sivilrettslige reglene.<sup>48</sup> Mer om dette i tilknytning til akvakulturloven i oppgavens neste punkt.

## 2.4 Overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30

Oppdrettsnæringens primære rettsgrunnlag, er som nevnt akvakulturloven. Loven skal fremme næringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskapning på kysten, jf. akvakulturloven § 1.

Lovens virkeområde redegjøres for i § 2 første ledd, og det fastsettes at virkeområdet er «produksjon» av «akvatiske organismer (akvakultur)». I annet punktum defineres akvatiske organismer som «vannlevende dyr eller planter». I tredje punktum fremgår det at loven anser «produksjon [av akvatiske organismer]» som «ethvert tiltak for å påvirke levende organismers vekt, størrelse, antall, egenskaper eller kvalitet».

I akvakulturloven § 2 annet ledd fremgår det at loven også gjelder «anlegg ment for akvakultur». I forarbeidene fastsettes det et utvidet virkeområde i forhold til første ledd, da for

---

<sup>45</sup> Skoghøy (2014) på side 298 viser til at norsk rett har mange eksempler på særlovgivning som gir hjemmel for å ilegge administrative sanksjoner, og anslår at det finnes omtrent 60 lover som har bestemmelser om at det kan ilegges overtredelsesgebyr som administrativ sanksjon. Blant annet nevnes plan- og bygningsloven § 32-8 og arbeidsmiljøloven § 18-10 som eksempler på hjemler i særlovgivningen.

<sup>46</sup> Rt. 2011 s. 910 avsnitt 79 og Pedersen (2016) side 337.

<sup>47</sup> Jf. Grl. § 96 og Rt. 2014 s. 620, se redegjørelse for dette lengre ned i punkt 2.5.2.

<sup>48</sup> Dette presiseres i NOU 2003:15 på side 24, men ligger iboende i sanksjoneringen ettersom straffeprosessloven ikke kommer til anvendelse der det ikke er en straffesak.

bestemmelsene i § 12, og kapittel VI, VII og VIII. Disse bestemmelsene vil i tillegg til å regulere akvakulturproduksjon, også gjelde for vare- og tjenesteproduksjon *til* akvakulturnæringen.<sup>49</sup> Det er altså klart at alle anlegg som driver akvakultur, er omfattet av sanksjonsbestemmelsene i kapittel VI.

Fiskeridirektoratets hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr, fremgår av akvakulturloven § 30. Første ledd fastsetter at inngangsvilkårene for ileggelse av overtredelsesgebyr er:

«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*» (min kursivering).<sup>50</sup>

I forarbeidene til bestemmelsen fremgår det at overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30, «trolig ikke er straff i EMKs forstand».<sup>51</sup> Denne oppfatningen kan imidlertid ikke stå seg i dag, og det synes som det er bred enighet om at overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30 er å anse som straff etter EMK. I Rt. 2014 s. 620 slo Høyesterett fast at overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30 er å anse som straff etter EMK, selv om det ikke er straff etter Grl. § 96.<sup>52</sup> Avgjørelsen omhandlet et lakseoppdrettsfirma som ble ilagt overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30 jf. akvakulturdriftsforskriften § 24.

Oppdrettsfirmaet ble ilagt sanksjonen av Fiskeridirektoratet. I ettertid hevdet oppdrettsfirmaet at gebyret var å anse som straff, og dermed i strid med domskravet i Grunnloven § 96. Saken ble behandlet av Høyesterett, som bekreftet at sanksjonen har et pønalt formål. Retten uttalte at Grl. § 96 «har en kjerne som lovgiveren må respektere», og at lovgiver derfor ikke kunne

---

<sup>49</sup> Ot.prp.nr.61 (2004-2005) Om lov om akvakultur (akvakulturloven) side 55.

<sup>50</sup> Siste punktum viser at det er et objektivt ansvar – altså det er ikke et skyldkrav for ileggelse av overtredelsesgebyr. Prop 103 L (2012-2013) side 103 fastsetter uttrykkelig at straffansvaret er objektivt, men med unntak for force majeure og hendelige uhell. Dette vil ikke bli behandlet i punkt 2.2, men vil bli behandlet nærmere i kapittel 3. Det nevnes her for oversiktens del.

<sup>51</sup> Se Prop 103 L (2012-2013) side 54 og s. 60.

<sup>52</sup> Det er også enighet i teorien om dette, og forfattere synes ikke å problematisere spørsmålet omkring overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30 er å anse som straff etter EMK. I Sund og Vergheim lovkommentar på Karnov (note à jour per 13. oktober 2022) legges det til grunn at overtredelsesgebyr er straff etter EMK. Det samme legges til grunn av Mellbye (2018) på side 205 og Skoghøy (2014) på side 303.

gå klar av Grunnlovens domskrav kun ved å karakterisere en sanksjon som noe annet enn straff.<sup>53</sup>

I vurderingen av om overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30, vektla retten blant annet behovet for en konstruksjon med forvaltningssanksjoner i rettssystemet, og at administrative sanksjoner tradisjonelt sett har falt utenfor grunnlovsvernet.<sup>54</sup> Høyesterett uttaler at det hovedsakelig er lovgivers karakteristikk som er avgjørende for om sanksjonen er straff etter Grunnloven.<sup>55</sup> Både oppdrettsfirmaet og Nærings- og fiskeridepartementet var av den oppfatning av gebyret var å anse som straff etter EMK. Høyesterett sluttet seg til partenes forståelse av dette, og kommenterte kort i avsnitt 42 at retten var «enig i at gebyret er straff i konvensjonens forstand». Det å ilegge denne sanksjonsformen, faller derfor inn under reglene i forvaltningsloven kapittel IX.

Etter denne avgjørelsen er det klart at overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30 er å anse som straff etter EMK – og likeledes at det ikke er straff etter Grunnloven.

Rettsikkerhetsgarantiene etter Grl. § 96 blir derfor ikke utløst ved ileggelse av sanksjonen. Hva dette medfører, vil behandles i oppgavens punkt 2.5.2.

Pliktsubjektet i akvakulturloven § 30 er foretak, ved at «*et foretak* kan ilegges overtredelsesgebyr(...)» (min kursivering). Forarbeidene til bestemmelsen sier ikke noe eksplisitt om hva som er ansett som «foretak» i akvakulturlovens forstand. Rettspraksis belyser heller ikke spørsmålet. I forarbeidene er det nevnt at akvakulturvirksomhet i hovedsak er drevet som aksjeselskaper, men at drift også er mulig for privatpersoner eller enkeltpersonforetak.<sup>56</sup> Det vises deretter til en avgjørelse som gjelder *foretaksstraff*, der det fremgår at ansvar etter strl. (1902) §§ 48 a og 48 b, forutsetter at foretaket har ansatte eller oppdragstakere.<sup>57</sup> På bakgrunn av dette legges det til grunn at det samme må gjelde for ansvar for foretak etter akvakulturloven § 30 – det må være et foretak med ansatte.

Etter dette kan det se ut som at akvakulturloven benytter samme avgrensing for «foretak» som det straffeloven § 27 legger til grunn. Det må her presiseres at også fvl. § 46 har en definisjon

---

<sup>53</sup> Rt. 2014 s. 620 A avsnitt 51.

<sup>54</sup> Op.cit avsnitt 54 og 67-79.

<sup>55</sup> Op.cit avsnitt 50 og 51.

<sup>56</sup> Jf. Prop.103 L (2012-2013) side 104.

<sup>57</sup> Jf. Op.cit side 104, som henviser til Rt. 2007 s. 785 sin beskrivelse av foretakssubjektet i lov 22. mai 1902 Almindelig borgerlig Straffelov (heretter strl. 1902) §§ 48 a og 48 b.



av hva som er å anse som «foretak». I forarbeidene til fvl. § 46 fastsettes det at «bestemmelsen skal forstås på samme måte som straffeloven § 27 annet ledd».<sup>58</sup> Det fremgår av strl. § 27 annet ledd at «foretak» er «selskap, samvirkeforetak, forening eller annen sammenslutning, enkeltpersonforetak, stiftelse, bo eller offentlig virksomhet».<sup>59</sup>

Det er nærliggende å legge til grunn at det samme må gjelde etter akvakulturloven. Det altså et samsvarende foretaksbegrep i både forvaltningsloven, akvakulturloven og straffeloven. Dette medfører således at det er selve *akvakulturanlegget* som er pliktsubjekt, og ikke den enkelte ansatte som eventuelt utfører overtredelsen.

For å bli ilagt overtredelsesgebyr, må et foretak ha overtrådt «bestemmelser gitt i eller i medhold av loven [akvakulturloven]». Ettersom akvakulturloven har svært mange tilhørende forskrifter, og de respektive forskriftene inneholder mange bestemmelser, er det svært mange handlingsnormer som kan medføre ileggelse av overtredelsesgebyr dersom de overtres. Dette kan skape et nokså uoversiktlig regelverk for pliktsubjektene.

Dette har en side til legalitetsprinsippet, ved at myndighetenes inngrep overfor den enkelte trenger grunnlag i lov, jf. Grunnloven § 113. I EMK hjemles legalitetsprinsippet i art. 7. EMKs legalitetsprinsipp blir således anvendelig overfor foretak som ilegges overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30, ettersom det er ansett som straff i EMKs forstand. Etter EMD-praksis medfører legalitetsprinsippet at hjemmelen må være «klar og tilgjengelig».<sup>60</sup> Et uoversiktlig regelverk kan derfor sies å være på kant med EMKs legalitetsprinsipp.

Ordlyden i akvakulturloven § 30 inneholder ingen spesifisering av hvilke bestemmelser som må «overtres» for at en kan bli ilagt overtredelsesgebyr. Ettersom ordlyden ikke inneholder en begrensning omkring hvilke bestemmelser som må overtres, synes det som at alle overtredelser av «bestemmelser gitt i eller i medhold av loven» kan medføre overtredelsesgebyr.

---

<sup>58</sup> Prop.62 L (2015-2016) side 199.

<sup>59</sup> Lov 20. mai 2005 nr. 30 om straff (heretter straffeloven eller strl.).

<sup>60</sup> Det fragmenterte rettskildet bildet og siden til legalitetsprinsippet vil ikke behandles ytterligere i denne avhandlingen. Se eksempelvis HR-2009-1205-A avsnitt 21 mv. henvisninger til EMD-praksis, der det fremgår at hjemmel må være klart definert og tilgjengelig for allmenheten. Det kommenteres her for fremstillingens del.

Bestemmelsen har altså et svært bredt nedslagsfelt. Dette gjør det særlig aktuelt å kartlegge bestemmelsens innhold.<sup>61</sup>

#### **2.4.1 Fiskeridirektoratets skjønnsmessige kompetanse – ordlyden «kan»**

Akvakulturloven § 30 første ledd viser at forvaltningen «kan» ilegge overtredelsesgebyr dersom vilkårene i bestemmelsen er oppfylt. Det foreligger altså en *skjønnsmessig kompetanse* for forvaltningen til å ilegge overtredelsesgebyr. Ved forvaltningens avgjørelse av om foretaket skal ilegges overtredelsesgebyr, lister akvakulturloven § 30 annet ledd opp en rekke momenter som det *kan* legges vekt på ved avgjørelsen og ved utmålingen av gebyret. Momentene er fakultative, som medfører at de kan, men ikke må, tillegges vekt i vurderingen.<sup>62</sup> Etter ordlyden har altså forvaltningen en fakultativ adgang til å *ilegge* overtredelsesgebyr dersom vilkårene i bestemmelsens første ledd er oppfylt, og en fakultativ adgang til å eventuelt vektlegge momentene i akvakulturloven § 30 annet ledd. Det er ingen plikt å ilegge overtredelsesgebyr dersom et foretak bryter regelverket.

Derimot er ikke vedtak om overtredelsesgebyr overlatt til forvaltningens frie skjønn ved domstolsprøving – akvakulturloven § 30 femte ledd fastsetter at domstolen kan prøve «alle sider av saken», og at domstolen kan «avsi dom for realitet i saken». Domstolen har altså full overprøvingskompetanse på forvaltningens vedtak.<sup>63</sup> Dette til motsetning til domstolenes ordinære prøvingsadgang ved forvaltningsavgjørelser, der retten begrenser seg til å prøve gyldigheten av forvaltningsavgjørelsen.<sup>64</sup>

#### **2.4.2 Vilåret «dersom foretaket eller noen som handler på foretakets vegne»**

Akvakulturloven § 30 første ledd inneholder et vilkår om at overtredelsen må begås av «foretaket eller noen som handler på foretakets vegne». En naturlig språklig forståelse av ordlyden tilsier at foretaket, eller en ansatt i foretaket, må kunne identifiseres med handlingen

---

<sup>61</sup> For et annet synspunkt, se forskrift 20. desember 2013 nr. 1675 om reaksjoner, sanksjoner med mer ved overtredelse § 7. Forskriftsbestemmelsen synes å uttømmende regulere hvilke bestemmelser som kan medføre ileggelse av overtredelsesgebyr. Mellbye (2018) er av den oppfatning at forskriftens § 7 er uttømmende, se side 207-208, og at det ikke kan ilegges overtredelsesgebyr for brudd på noen andre bestemmelser enn de som fremgår av forskriften. Sund og Vegheim (à jour per 13. oktober 2022) er av motsatt oppfatning, og legger det samme til grunn som oppgaveskriver, se deres note 5 til akvakulturloven § 30 i Karnov lovkommentar.

<sup>62</sup> Jf. Prop. 103 L (2012-2013) side 105. Akvakulturloven § 30 annet ledd behandles i oppgavens 2.4.3.

<sup>63</sup> Mer om overprøvingskompetansen i Prop. 103 L (2012-2013) side 60-64.

<sup>64</sup> Mellbye (2018) side 205.

som er utført. Det må oppstilles et krav om en viss årsakssammenheng mellom tilknytningen til foretaket, og den overtredelse som har skjedd.

Forarbeidene til bestemmelsen viser til Rt. 2007 s. 1684 avsnitt 22 som omhandler foretaksstraff etter strl. (1902) § 48 a, og legger til grunn at det er lik avgrensning mellom tilknytningskravet etter akvakulturloven § 30 og straffelovens tilknytningskrav.<sup>65</sup>

Derimot skiller ordlyden i akvakulturloven seg fra straffeloven. Ordlyden i akvakulturloven lyder: «et foretak kan ilegges overtredelsesgebyr dersom *foretaket eller noen som har handlet på foretakets vegne (...)*» (min kursivering). Ordlyden i strl. § 27 har en litt annen formulering: «når et straffebud er overtrådt *av noen som har handlet på vegne av et foretak*, kan foretaket straffes» (min kursivering).

Etter akvakulturloven § 30 fremstår det som at foretaket *selv* kan ha overtrådt en bestemmelse, og dermed bli ilagt ansvar. I forarbeidene fremgår det at departementet har valgt å formulere ordlyden på denne måten, fordi at flere av pliktene i akvakulturloven retter seg mot foretaket.<sup>66</sup> Departementet var av den oppfatning at denne ordlyden underbygger det arbeids- og organansvaret foretaket har, for å illustrere at foretaket selv har en plikt til å iverksette effektive tiltak for å forhindre lovbrudd.<sup>67</sup>

Formuleringen i ordlyden til akvakulturloven § 30 anses noe upresis på dette punktet, ettersom et foretak ikke har handlingsevne på egen hånd. Et foretak kan således ikke utføre en handling alene – en handling må iverksettes, eller skje som følge av en unnlattelse, av noen som handler på vegne av foretaket. Til tross for en noe uklar formulering, viser ordlyden det særskilte ansvaret foretaket har - det er en presumsjon for at foretaket selv står ansvarlig for de overtredelser som begås i bedriften, også for anonyme og kumulative feil.

Etter akvakulturloven § 30 kan dermed foretaket *selv* anses å ha brutt en lovbestemmelse. Hvordan en skal vurdere om selve foretaket har utført en overtredelse, er uklart, og forarbeidene gir ikke anvisning på dette. Det synes nærliggende at formuleringen heller er en illustrasjon om det særskilte ansvaret foretaket har, enn at lovgiver har tillagt foretaket en reell handlingsevne. Uttalelsen i forarbeidene om at det er tilsvarende tilknytningskrav etter

---

<sup>65</sup> Prop.103 L (2012-2013) side 104.

<sup>66</sup> Op.cit side 54-55.

<sup>67</sup> Op.cit side 54-55.

strl. § 27 og akvakulturloven § 30, synes derfor å knytte seg til formuleringen «noen som har handlet på foretakets vegne».

Det nærmere innholdet i tilknytningskravet presises i forarbeidene. Det fastsettes at det skal mye til for at en overtredelse begått av en ansatt i foretaket ikke skal være omfattet av formuleringen «på foretakets vegne». Det samme gjelder kontraktsparter til foretaket, slik som underleverandører.<sup>68</sup> Videre er det ikke tilstrekkelig at vedkommende har brutt sin arbeidsinstruks ved utførelsen av overtredelsen – foretaket vil bli identifisert med overtredelsen så lenge det ikke er tale om et instruksbrudd som ikke kunne forutses, og at handlemåten har et klart illojalt preg.<sup>69</sup>

Årsaken til at det er et strengt tilknytningskrav, er at foretaket har visse plikter *i kraft* av å være et foretak. Foretakets plikter ser en i mange henseender, bl.a krav etter arbeidsmiljøloven og ferieloven. På samme måte har foretaket en plikt til å følge, og etterleve, det regulatoriske regelverket som ligger til grunn for foretakets drift. En burde ikke kunne legge ansvaret over på eksempelvis en underleverandør eller en ansatt, dersom overtredelsen er gjort i foretakets interesse eller i tilknytning til foretakets virksomhet. Det ville blitt en svært stor risiko både for underleverandører og ansatte, noe som selvsagt vil være lite bærekraftig både for foretaket og for den ansatte eller underleverandøren. Å drive virksomhet vil alltid medføre en risiko for at eventuelle feil skjer, særlig der mennesker er involvert i driften. En kan altså si at det er en plassering av ansvaret, ved at det riktige rettighetssubjektet skal stå ansvarlig for overtredelsen som er gjort.

Forarbeidene underbygger dette synspunktet, og viser til at det er «grunnleggende» at det ikke skal være mulig for foretaket å organisere seg bort fra ansvar for overholdelse av offentligrettslige plikter.<sup>70</sup> Eksempelvis skal det ikke være mulig å benytte seg av innleid arbeidskraft, i stedet for å benytte egne ansatte. Dersom bruk av en underleverandør skal gjøre at foretaket går fri for ansvar, ville det vært svært gunstig å unngå å ansette egne ansatte. På lik måte kan en tenke seg at ved spesielt risikofylte prosesser, ville foretaket valgt å innleie underleverandører for å ta seg av det risikofylte oppdraget, for å unngå et eventuelt ansvar selv.

---

<sup>68</sup> Prop. 103 L (2012-2013) side 103-104.

<sup>69</sup> Op.cit side 104.

<sup>70</sup> Op.cit side 104

Synspunktene i forarbeidene synes å være et resultat av at oppdrettsnæringen er en offentligrettslig regulering, og at oppdrettsselskapene har fått en tillatelse til å drive nettopp denne næringen. Det må da også forventes at de har rutiner og kontroller for å sikre at regelverket følges, da både for egne ansatte og for underleverandører.<sup>71</sup> Dette bunner muligens i at det ikke er et rettskrav å få en tillatelse til å drive akvakultur – en ser i akvakulturloven § 4 at departementet «kan» gi akvakulturtillatelse. Dersom et foretak får tillatelse, er det naturlig at myndighetene også krever at offentligrettslige regler følges strengt, og at foretaket innehar en kontroll med sin egen virksomhet. Dette synet kan spesielt opprettholdes for de næringer som gjør et inngrep i naturen – det å drive akvakulturvirksomhet vil også potensielt utgjøre en miljøfare.<sup>72</sup>

Hovedregelen synes å være at foretaket blir identifisert i de tilfeller der en ansatt eller kontraktspart utfører en overtredelse. Det fremgår av forarbeidene at «i de få situasjoner» der en ansatt eller en kontraktspart ikke kan sies å ha handlet på vegne av foretaket, legger departementet til grunn at ansvarsfrihet for foretaket medfører at den ansatte straffeforfølges.<sup>73</sup> For underleverandører vil det i tilfelle bli ilagt overtredelsesgebyr eller straffeforfølging.<sup>74</sup> Etter dette fremstår det nærmest som en presumsjon for at foretaket er ansvarlig. I alle tilfeller tilsier formuleringene at foretaket må kunne fremlegge sterke bevis og holdepunkter for at overtredelsen ikke skal identifiseres med foretaket, dersom de vil unngå ansvar.

### **2.4.3 Kort gjengivelse av momentene i akvakulturloven § 30 annet ledd**

I oppgavens punkt 2.4.1 ble det nevnt at akvakulturloven § 30 annet ledd inneholdt en rekke momenter som «kan» tillegges vekt, både ved vurderingen av *om* det skal ilegges overtredelsesgebyr, og ved *utmålingen* av et eventuelt gebyr. I denne delen vil noen av momentene kort redegjøres for, ettersom det har betydning også for vurderingen av

---

<sup>71</sup> Jf. formuleringene i forarbeidene vedrørende sikring av rutiner, instruksjoner og at foretaket må planlegge virksomheten slik at ikke kritiske situasjoner preget av hastverk oppstår (side 104 i Prop. 103 L (2012-2013)).

<sup>72</sup> At oppdrettsanlegg utgjør en miljøfare, er årsaken til at den som ønsker å opprette et fiskeoppdrett må ha en egen tillatelse etter forurensningsloven, jf. forurensningsloven § 11. Rømming er også et velkjent problem hos oppdrettsanlegg, som er en klar miljøtrussel for det naturlige habitatet til villfisken som lever i nærheten av oppdrettsanlegget. Se blant annet forskrift 05. februar 2015 nr. 89 om fellesansvar for utfisking mv. av rømt oppdrettsfisk (FOR-2015-02-05-89) som stiller krav til oppdrettsanlegget.

<sup>73</sup> Prop. 103 L (2012-2013) s. 55.

<sup>74</sup> Op.cit side 104.

skyldkravet senere i oppgaven. Det anses hensiktsmessig å gjengi hele bestemmelsens annet ledd for oversiktens del:

«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»

Ordlyden i bestemmelsen viser at et «kan» legges særlig vekt på disse momentene, og at det er en skjønnsmessig vurdering og opp til forvaltningen om momentene skal vektlegges. Formålet med opplistingen av momentene i litra a til i, er at forvaltningen skal bli tryggere og mer konsistente i sin praktisering.<sup>75</sup> Dette bidrar til en større forutsigbarhet for næringen. For foretaket kan det bli lettere å forstå og akseptere begrunnelsen for vedtaket, og også lettere og å prøve vedtaket i ettertid.<sup>76</sup>

I forarbeidene fremgår det at bestemmelsen er inspirert av momentene i strl. § 28, og av forslaget til foretakssanksjoner i NOU 2003:15.<sup>77</sup> Straffeloven § 28 og akvakulturloven § 30 har tilsvarende vurderingsmomenter i litra a, c, d, e og f. For disse momentene er det således anledning til å benytte straffelovens kilder for å klarlegge innholdet.<sup>78</sup> I akvakulturlovens

---

<sup>75</sup> Prop. 103 L (2012-2013) side 56-57.

<sup>76</sup> Op.cit side 56.

<sup>77</sup> Op.cit side 56.

<sup>78</sup> Dette synes i departementets redegjørelse for momentene i op.cit side 103.

bestemmelse er det i tillegg listet opp miljørettslige momenter som er inspirert av akvakulturlovens formål.<sup>79</sup>

Et særlig utslag av det miljørettslige formålet synes i litra i. Det fremgår her at det kan tas hensyn til «om overtredelsen innebærer fare for eller har ført til alvorlig eller uopprettelig miljøskade». Litra i viser at i tillegg til de generelle vurderingsmomentene, er et særlig viktig hensyn i oppdrettsnæringen at virksomheten ikke skal utsette miljøet for fare. I så måte kan en si at litra i er utformet i samsvar med akvakulturlovens formål, som bl.a er å sikre bærekraftighet. Lovens formål får derfor direkte innvirkning på *sanksjonering* i forbindelse med akvakulturvirksomhet.

Tydelige inspirerte momenter fra strl. § 28, er momentene i litra a «overtredelsesgebyrets preventive virkning», og i litra b «overtredelsens grovhet». Overtredelsens grovhet er et typisk moment som vektlegges ved pønale reaksjoner, både overfor foretak og overfor enkeltpersoner. Implisitt i dette må det også ligge en presumsjon om at «onde» skal stå i et forholdsmessighetsforhold til overtredelsens «grovhet». Det er imidlertid en ulikhet i straffelovens moment inntatt i litra b og akvakulturlovens moment. Straffeloven § 28 har følgende ordlyd: «overtredelsens grovhet, og om noen som handler på vegne av foretaket, har utvist skyld» (min kursivering). Akvakulturloven § 30 annet ledd litra b har ikke en skyldvurdering inntatt i sin litra b.

Forvaltningsloven § 46 annet ledd litra b har også en vurdering av overtredelsens grovhet, og om en gjerningsperson har utvist skyld. Forvaltningsloven § 46 trådte i kraft 01.07.2017, omtrent tre og et halvt år etter akvakulturloven § 30. Forvaltningsloven § 46 benyttet da et objektivt ansvar.<sup>80</sup> Skyldspørsmålet har derfor, etter fvl. § 46 og strl. 27 jf. § 28, ikke vært et *vilkår* for illeggelse av sanksjon eller straff, men et *moment* i vurderingen om det skal ilegges sanksjon eller straff. Det bemerkes at akvakulturloven § 30 annet ledd litra b aldri har blitt revidert til å inneha likelydende moment, og det kan fremstå som et aktivt valg fra lovgivers side å ekskludere en skyldvurdering i bestemmelsens ordlyd.<sup>81</sup> Det fremgår imidlertid i forarbeidene til akvakulturloven § 30 at i vurderingen av litra b, skal det også vektlegges om

---

<sup>79</sup> Prop. 103 L (2012-2013 side 56.

<sup>80</sup> I dag er bestemmelsen revidert til å inneha et krav om skyld i form av uaktsomhet, jf. Prop 81 L (2021-2022)

<sup>81</sup> For øvrig minnes det om at ansvaret er objektivt foruten de begrensninger for «hendelige uhell» og «force majeure» som vist til i punkt 2.4, se fotnote 50.

noen har utvist skyld.<sup>82</sup> Det er uklart hva som er årsaken til at momentet ikke er inntatt i lovteksten. Det kan muligens se ut til at skyldkravet skal ha en mindre rolle etter akvakulturloven § 30 enn i fvl. § 46 og strl. § 28, men dette er uklart.

Sanksjonens preventive virkning er også et moment en ser vektlegges ved ordinær straff, men dette momentet er nok særlig rettet mot foretak ved ileggelse av foretaksstraff.<sup>83</sup>

Både *miljørettslige* og *strafferettslige* aspekter fremkommer direkte av akvakulturloven § 30 sin ordlyd. Likevel er det to adskilte regelverk – akvakulturlovens sanksjonssystem er en del av forvaltningsretten, og ikke av strafferetten. Forarbeidene viser at det er strafferettslige *momenter* som gjør seg relevante ved vurderingen av en sanksjon etter akvakulturloven § 30. Det kan imidlertid stilles spørsmålsteget ved om den sterke strafferettslige tilnærmingen i forarbeidene ville stått seg i dag, dersom akvakulturloven skulle revideres med nye forarbeider. Da akvakulturloven trådte i kraft, hadde ikke forvaltningsloven et eget kapittel som omhandlet forvaltningssanksjoner. Det kan regnes med at en ville sett en sterkere henvisning til forvaltningsrettens egne regler om forvaltningssanksjoner i dag, og likeledes en svakere tilknytning til det strafferettslige aspektet.

Ordlyden i akvakulturloven § 30 annet ledd sier heller ingenting om *vektingen* av de ulike momentene. Forarbeidene til bestemmelsen inneholder ingen anvisning til hvordan momentene skal benyttes i praksis, foruten at listen ikke er uttømmende, og ikke alle argumenter vil være like treffende for alle typer akvakultur.<sup>84</sup> Det uttales at forvaltningen må foreta en «konkret helhetsvurdering, i lys av de oppstilte vurderingsmomentene». Videre fremheves det at noen av momentene har en naturlig sammenheng – eksempelvis vil det kunne ha en tilstrekkelig preventiv effekt med en advarsel dersom anlegget ikke har blitt ilagt overtredelsesgebyr tidligere.<sup>85</sup> Dette argumentet kan også bli snudd på – dersom et anlegg har blitt ilagt overtredelsesgebyr tidligere, kan det tale for å vurdere et høyere overtredelsesgebyr.

---

<sup>82</sup> Prop. 103 L (2012-2013) side 105.

<sup>83</sup> Fvl. § 46 litra a og straffeloven § 28 litra a inneholder samme vilkår: «straffens preventive virkning». I Ot.prp.nr.90 (2003-2004) Om lov om straff på side 432 fremkommer det at det er større grunn til å straffe foretaket dersom det er en sentral person i foretaket som har utført den straffbare handlingen – fremtidige lovbrudd vil lettere avverges. Også den preventive effekten for bransjepraksis er relevant – foretaket kan unngå straffansvar med å skjerpe praksis og rutiner i foretaket. Prevensjonshensynet er nok særlig sterkt for foretak, selv om det også kan spille en rolle for straff av enkeltpersoner.

<sup>84</sup> Jf. Prop. 103 L (2012-2013) side 68-69.

<sup>85</sup> Op.cit side 68-69.



Selv om det ikke er krav etter akvakulturloven § 30 at momentene *må* vektlegges i vurderingen om det skal ilegges gebyr, anses det nærliggende at forvaltningen benytter disse som et aktivt instrument for å vurdere om det burde ilegges overtredelsesgebyr. Hvis momentene ikke skulle ha en reell funksjon ved forvaltningens rettsanvendelse, ville det ikke være grunn for å innta bestemte momenter i lovteksten.

Dette argumentet underbygges av at departementet mener at gjengivelse av momentene i lovtekst bidrar til mer konsekvent praksis fra forvaltningens side, og mer forutsigbarhet for foretakene. Dette tilsier at momentene burde ha en viss vekt, og ha en retningsgivende funksjon for forvaltningens myndighetsutøvelse. Ordlyden er like vel fakultativ, og forvaltningen har fritt skjønn til å selv avgjøre hvilke momenter som er treffende i hver sak.<sup>86</sup> Dette kan tilsi at saksbehandlingen får et vilkårlig preg – saksbehandlere kan vurdere en sak på ulike måter, og anse ulike momenter som «tungtveiende», uten å ha en autorativ rettskilde som gir veiledning for vurderingen.<sup>87</sup>

Vurderingsmomentene i akvakulturloven § 30 annet ledd fremstår omtrent som en hensiktsmessighetsvurdering, eller en proporsjonalitetsvurdering, blant annet basert på hva overtredelsen består av og foretakets økonomiske evne, og om foretaket derav burde bli sanksjonert for det. Oppgaven vil ikke gå dypt inn på utmålingsreglene ved ileggelse av overtredelsesgebyr. Det er likevel hensiktsmessig å påpeke at gebyrets størrelse kan variere basert på en vurdering etter de nevnte momentene. Dette kan kobles opp mot hvor alvorlig overtredelsen er, og om foretaket har gjort tilstrekkelig for å hindre overtredelse. Spekteret i vurderingen går dermed ikke bare mellom «ileggelse» eller «ikke-ileggelse» av gebyr, men også inn i hvor stort skal et gebyr eventuelt være.

Dersom et foretak ved gjentatte anledninger har glemt å fornye sitt anleggssertifikat, og har fått advarsel om dette tidligere (uten å bli ilagt gebyr etter akvakulturloven § 30), vil mye tale for at foretaket ikke har tilstrekkelig kontroll – eller ikke bryr seg – om regelverket. Dette vil igjen tale for en advarsel ikke var tilstrekkelig preventiv, og at foretaket ikke har tilstrekkelige

---

<sup>86</sup> Læren om utenforliggende hensyn vil legge en skranke på forvaltningens myndighetsutøvelse i alle saker forvaltningsmyndighet. Eckhoff og Smith, (2022), side 407 ff. behandler problemstillingen om utenforliggende hensyn. Hvilke hensyn som er aktuelle, beror på hjemmelsgrunnlag og formålet til bestemmelsen.

Vurderingsmomentene blir ikke listet ytterligere opp i denne avhandlingen.

<sup>87</sup> Bl.a Grl. § 98 første ledd fastsetter at «Alle er like for loven». I en forlengelse av dette, kan det påberopes en likebehandlingsplikt så langt det lar seg gjøre, da også at like tilfeller skal behandles likt. Utydelige retningslinjer for forvaltningen kan gjøre det vanskeligere å sikre likebehandling.

retningslinjer og instruksjoner hva gjelder fornyelse av anleggssertifikat. Dette kan tilsi at foretaket burde bli ilagt et overtredelsesgebyr, muligens av betydelig størrelse, for å sikre at regelverket blir fulgt og sikre at foretaket lager betryggende rutiner.

Som nevnt, er det en full overprøvningskompetanse for vedtak etter akvakulturloven § 30. Dette vil være en sivilrettslig prøving, og ikke en strafferettslig prøving. Som vist til ovenfor, er akvakulturloven § 30 inspirert av straffeloven §§ 27 og 28. Overtredelsesgebyr er like vel en del av forvaltningsretten, og ikke av strafferetten. Dette medfører at de rettssikkerhetsgarantier som utløses ved strafferettslig forfølgning, ikke utløses ved ileggelse av overtredelsesgebyr etter norsk rett.

Ettersom EMK ikke har et skille mellom foretaksstraff og foretakssanksjoner på samme måte som norsk rett, vil EMK-praksis ha direkte påvirkning *både* på foretaksstraff og på forvaltningssanksjoner. Der norsk rett justerer *foretaksstraffen* på grunnlag av uttalelser fra EMD, vil dette også kunne ha påvirkning på *foretakssanksjoner*. Det er dermed nødvendig å foreta en analyse av strl. § 27 – både grunnet at foretakssanksjoner er et «utspring» fra foretaksstraff, men også grunnet den EMK-rettslige siden av problemstillingen. Det er bred enighet om at forvaltningssanksjoner har mange sider som grenser mot straff, både av forfattere og av lovgivermyndigheten. På bakgrunn av dette er også sammenhengen mellom de ulike sanksjonsformene skrevet om i en rekke henseender.<sup>88</sup> I det videre skal avhandlingen redegjøre for relasjonen mellom forvaltningssanksjoner og straff, og da også behandle skillet mellom straff etter Grunnloven og EMK.

## **2.5 Relasjonen mellom forvaltningssanksjoner og foretaksstraff**

### **2.5.1 Foretaksstraff etter strl. § 27**

Strafferetten har et individualistisk system, og har tradisjonelt sett rettet seg mot individet, som synes i straffelovens system.<sup>89</sup> Etter hvert fikk vi en konstruksjon med foretaksstraff på grunn av et økende behov i samfunnet for å ilegge foretak strafferettslig ansvar.<sup>90</sup> Som nevnt i punkt 2.2, var det ikke en konstruksjon med *foretakssanksjoner* i norsk rett tidligere. Før

---

<sup>88</sup> Bl.a. nevnes det i NOU 2003:15 på side 24 at «sanksjonene har i midlertid mange fellestrekk med straffetiltak som reguleres av straffeprosessen». Rui (2018), Høivik (2021) og Emberland (2022) er eksempler på litteratur som har tatt opp sammenhengen.

<sup>89</sup> Eksempelvis gradene av skyldene i strl. § 20 viser at strafferetten har en individrettet tilnærming

<sup>90</sup> Fremveksten av foretaksstraffen som institutt vil ikke behandles inngående. Bl.a. Høivik (2012) har en fremstilling på side 41 ff.

foretakssanksjoner fikk innpass i norsk rett, var derfor *foretaksstraff* den sentrale reaksjonen mot lovbrudd i foretaksvirksomhet.<sup>91</sup>

Foretaksstraff er hjemlet i straffeloven § 27. Bestemmelsens første ledd har flere objektive grunnvilkår som må være oppfylt for å kunne ilegge foretaksstraff. Ordlyden fastsetter at når et straffebud er overtrådt av «noen som har handlet på vegne av et foretak», «kan» foretaket straffes. Foretaket kan straffes selv om «ingen enkeltperson har utvist skyld eller har skyldevne etter § 20». Bestemmelsens annet ledd fastsetter hva som er å anse som et «foretak».<sup>92</sup> Det må være tale om et «straffebud [som] er overtrådt».

Dette medfører at i likhet med forvaltningssanksjoner, er også foretaksstraffen en tilbakeskuende reaksjon som er begrunnet i det pønale.<sup>93</sup> Foretaksstraffen fastsettes etter de straffeprosessuelle reglene, som medfører at reglene i straffeprosessloven må følges på alle trinn i saken.<sup>94</sup>

Straffeloven har etter sin ordlyd et objektivt straffansvar. Det objektive straffeansvaret står derfor til motsetning til det ordinære skyldkravet som fremkommer i strl. § 21, som fastsetter at straffelovgivningen bare rammer forsettlig lovbrudd «med mindre annet er bestemt». Denne formuleringen henviser til at uaktsomhetsansvar kan godtas der dette er bestemt – ikke et objektivt straffansvar.<sup>95</sup> Ordlyden i § 21 åpner derfor ikke for at et objektivt ansvar kan godtas, og foretaksstraff etter strl. § 27 fremstår som et særegent unntak fra resten av straffeloven.

Foretaksstraffen etter strl. § 27 har hatt et objektivt straffansvar, i tråd med sin ordlyd, frem til ganske nylig. I HR-2021-797-A fastsatte Høyesterett at det ikke er forenelig med EMK å

---

<sup>91</sup> Hjelmenng m.fl. (2021) punkt 3.2 mv. henvisinger beskriver fremveksten av foretaksansvaret.

<sup>92</sup> Se punkt 2.4.2 om hva som er ansett som «foretak» i hhv. straffeloven § 27, fvl. § 46 og akvakulturloven § 30.

<sup>93</sup> Høivik (2012) skriver særlig om ansvarsgrunnene på side 21-32 og om foretaksstraffens formål på side 69 til 78. Avhandlingen vil ikke gå mer inn på de konkrete hensynene bak foretaksstraffen, foruten at pønale reaksjoner i stor grad bygger på samme hensyn både ved foretakssanksjoner og foretaksstraff.

<sup>94</sup> Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (heretter: straffeprosessloven eller strpl.), § 1 fastsetter at saker om straff behandles etter reglene i strpl. dersom ikke noe annet følger av lovgivningen.

<sup>95</sup> Når uaktsomhet godtas, vil ikke bli behandlet i denne avhandlingen. Matningsdal (à jour per 1. januar 2023) sin kommentarutgave mv. henvisninger behandler problemstillingen under § 21.

operere med et slikt objektivt straffansvar, og har dermed fastslått at skyldkravet skal være subjektivt i form av uaktsomhet.<sup>96</sup>

Videre har straffeloven § 27 en skjønsmessig utforming, ved at foretaket «kan» ilegges foretaksstraff. Bestemmelsen har ingen opplisting av hvilke momenter som «kan» vektlegges ved avgjørelsen av om et foretak skal ilegges straff. I straffeloven § 28 er derimot momentene listet opp, og momentene er utformet nokså likt som momentene i akvakulturloven § 30 annet ledd.<sup>97</sup> Til forskjell fra akvakulturloven, har strl. § 28 et krav om at momentene «skal» tas hensyn til ved vurderingen av om foretaksstraff skal ilegges. Det synes derfor som at straffeloven har en mer bundet tilnærming til vurderingsmomentene enn det akvakulturloven har.<sup>98</sup>

Det er flere likhetstrekk ved forvaltningssanksjoner og foretaksstraff. Bakgrunnen for at foretak straffes, da enten i form av foretaksstraff eller administrative foretakssanksjoner, er imidlertid nokså like. Forskjellen ligger først og fremst i overtredelsens grovhet, sanksjonens styrke, at straff anses mer inngripende og i saksbehandlingsreglene.

Det kan stilles spørsmål ved om det egentlig er en realitetsforskjell for *foretaket* om en blir ilagt en administrativ foretakssanksjon i form av overtredelsesgebyr, eller foretaksstraff i form av en bot.<sup>99</sup> Begge sanksjonene er økonomiske gebyrer som foretaket blir pålagt å betale, grunnet at de har brutt regelverket. Det kan tenkes at foretak i realiteten anser begge sanksjonsformene er straff, og at foretaket anser det betenkelig at myndighetene kan gå utenom de straffeprosessuelle reglene ved ileggelse av overtredelsesgebyr. Skillet fremstår nok heller i signalfunksjonen til strafferetten – det anes som mer «bebreidende» å bli ilagt formell straff i et samfunnsperspektiv.

---

<sup>96</sup> Mer om skyldkravet i oppgavens del 3.

<sup>97</sup> Som redegjort i oppgavens punkt 2.2.2, er akvakulturloven § 30 inspirert av straffeloven § 28. Også fvl. § 46 har momenter som kan vektlegges i vurderingen av om foretaket skal ilegges sanksjon.

<sup>98</sup> Forarbeidene benytter også ordlyden «skal», selv om det fremheves at listen ikke er uttømmende, se Ot.prp.nr.90 (2003-2004) Om lov om straff side 432. Rt. 2001 s. 1379 (gjelder strl. 1902) benytter også ordlyden «skal» på avgjørelsens side 1382. Det synes altså som det er enighet om at momentene *skal* vektlegges.

<sup>99</sup> Straffeloven § 27 tredje ledd fastsetter at straffen er bot. Annet punktum fastsetter at foretaket også kan fradømmes retten til å utøve virksomheten eller forbys å utøve den i visse former, jf. § 56. Også inndragning etter kapittel 13 er ansett som foretaksstraff. Det synes som at bøter er den vanligste reaksjonsformen, ved at dette alternativet er plassert først i bestemmelsen. Ot.prp.nr.27 (1990-1991) Om lov om endringer i straffeloven m.m (straffansvar for foretak) side 31-34 støtter opp om at bøtestraff er den vanligste reaksjonsformen.

Som nevnt er overtredelsesgebyr etter § 30 ansett som straff etter EMK, men ikke etter Grunnloven. I oppgavens punkt 2.5.2 vil avhandlingen behandle skillet mellom straff etter Grunnloven og EMK, for å illustrere hva dette skillet medfører for foretaket.

### **2.5.2 Skillet mellom straff etter Grl. og EMK**

Innledningsvis i dette punktet vil kvalifikasjonene for at en sanksjon anses som straff etter EMK, bli redegjort for. Deretter vil de viktigste prosessuelle skillene mellom EMKs rettssikkerhetsgarantier og Grunnlovens rettssikkerhetsgarantier, redegjøres for. Der det er tale om «straff» i dette punktet, sikter oppgaven til EMKs straffebegrep.

De mest relevante rettssikkerhetsgarantiene for straffesaker i EMKs forstand, er hjemlet i EMK art. 6, art. 7 og i tilleggsprotokoll 7 artikkel 4.<sup>100</sup>

EMK art. 6 (1) oppstiller et krav om rettferdig rettergang både for sivile og strafferettslige saker. Artikkelenes andre ledd omhandler uskyldspresumsjonen som gjelder i straffesaker («criminal charge»), mens tredje ledd oppstiller spesifikke minsterettigheter i straffesaker. EMK art. 7 hjemler legalitetsprinsippet og fastsetter et forbud mot tilbakevirkende lover i straffesaker («penalty» og «criminal offence»). Tilleggsprotokoll 7 art. 4 hjemler forbudet mot gjentatt straffeforfølgning («criminal proceedings»). Ordlyden «criminal charge», «criminal offence» og «criminal proceedings» er tre ulike måter for konvensjonen å beskrive «det straffbare». I forlengelsen av dette oppstår det et spørsmål om det er samsvarende straffebegrep i de ulike bestemmelsene, derav om de respektive bestemmelsene gir prosessuelt vern til samme type overtredelser.

For å avgjøre hva som er straff («criminal») etter EMK, har EMD benyttet seg av noen vurderingskriterier. Disse kriteriene blir ofte omtalt som Engel-kriteriene.<sup>101</sup> Avhandlingen vil kort kommentere hva Engel-kriteriene omhandler, men det anses ikke hensiktsmessig å foreta en grundig redegjørelse av dette temaet. Kriteriene som ble oppstilt for vurderingen er: 1) nasjonal klassifisering av sanksjonen («the characterisation under national law»),<sup>102</sup> 2)

---

<sup>100</sup> Skoghøy (2014) side 299-300 under punkt 2.

<sup>101</sup> Se avgjørelsen *Engel mfl. mot Nederland* [P] 1976, no. 5100/71; 5101/71; 5107/71;5354/72;5370/52. Det synes som bred enighet om at Engel-kriteriene blir rubrisert i tre kriterier, som beskrevet i avsnittet. Aal (2018) side 431 mener at kriteriet nummer 2) burde splittes opp i to ulike kriterier, da hhv. som karakteren av *lovbruddet* og karakteren av *bruddet* (forholdet). Han er av den oppfatning at fire kriterier vil være en mer presis fremstilling av den faktiske vurderingen som EMD benytter.

<sup>102</sup> *Öztürk mot Tyskland* [P], 1984, no. 8544/79 behandler dette vilkåret, se avsnitt 51 i avgjørelsen.

lovbruddets karakter («the nature of the offence»),<sup>103</sup> og 3) innhold og alvor av den sanksjon som lovbrysterer risikerer ved overtredelsen («the nature and degree of severity of the penalty»).<sup>104</sup> En sanksjon kan også anses som straff etter en helhetsvurdering av de tre vurderingsmomentene.<sup>105</sup>

Engel-kriteriene har blitt benyttet til å vurdere om noe er straff etter både artikkel 6 og artikkel 7. EMD har i avgjørelsen *Rosenquist mot Sverige* lagt til grunn at også straffebegrepet i EMK tilleggsprotokoll 7 art. 4 er sammenfallende med straffebegrepet i art. 6 og art. 7.<sup>106</sup> EMD benytter altså et autonomt straffebegrep. Dette medfører at der EMK kommer frem til at noe er ansett som «straff» etter Engel-kriteriene, vil rettssikkerhetsgarantiene i de respektive bestemmelsene komme til anvendelse.<sup>107</sup> Vedtak om overtredelsesgebyr er beskyttet av de rettighetene som EMK oppstiller.

Som det fremgår av oppstillingen av rettssikkerhetsgarantiene ovenfor, er det ikke et krav at det må foreligge en domsavgjørelse *før* en kan ilegges sanksjon. Etter EMK art. 6 (1) har foretaket rett til å få saken sin *prøvd av en uavhengig domstol innen rimelig tid*.

Overtredelsesgebyret trenger derfor ikke å bli *ilagt* av en domstol, men foretaket har et rettskrav på å få *overprøvd* vedtaket av en domstol i ettertid.<sup>108</sup>

Grunnloven § 96 har et bredere vern enn EMK art. 6 hva gjelder domstolsprøving. Etter Grunnlovens bestemmelse er det et krav om at ingen kan «straffes uten dom». Foretaksstraff etter strl. § 27 kan derfor kun ilegges av domstolene. Det er ikke et tilsvarende krav for foretakssanksjonene, da disse ikke er ansett som straff etter Grunnloven § 96.

---

<sup>103</sup> Janosevic mot Sverige [J], 2002, no. 34619/97, behandler dette vilkåret, se avsnitt 68 i avgjørelsen.

<sup>104</sup> Frihetsberøvelse er alltid en reaksjon som anses som straff, jf. Garyfallou AEBE mot Hellas [J], 1997, no. 18996/9 avsnitt 34. I *Öztürk mot Tyskland* [P] avsnitt 54 fremgår det at selv om straffereaksjonen ikke er så inngripende som frihetsberøvelse, vil ikke dette medføre at sanksjonen ikke anses som straff likevel. Avgjørelsen fastsetter at økonomiske sanksjoner også kan anses som straff etter EMK.

<sup>105</sup> Rui (2009) punkt 2 andre avsnitt.

<sup>106</sup> Jf. *Rosenquist mot Sverige* [J], 2004 no. 60619/00 avsnitt 25. Også i bl.a avgjørelsen *Göktan mot Frankrike* [J], 2002, no. 33402/96 i avsnitt 48 legges det til grunn at det er et autonomt straffebegrep i konvensjonen.

<sup>107</sup> Skoghøy (2014) på side 309 til 323 har en grundig gjennomgang i hva som ligger i de ulike rettssikkerhetsgarantiene til art. 6, art. 7 og tilleggsprotokoll 7 art. 4. Det anses ikke hensiktsmessig å nærme inn på dette i avhandlingen.

<sup>108</sup> Fremstillingen i Rt. 2000 s. 996 illustrerer at en etterprøvingsadgang er tilstrekkelig jf. EMK art. 6. I dommens side 1009 ff. viser Høyesterett bl.a til *Bendenoun mot Frankrike* [J], 1994, no. 12547/86, og viser til at art. 6 ikke var krenket selv om sanksjonen var ilagt som administrativ sanksjon. Klagerne hadde tilstrekkelige rettssikkerhetsgarantier, til tross for at saken ikke var prøvd for domstolen forut ileggelse av sanksjon.

Akvakulturloven § 30 femte ledd fastsetter at vedtak om overtredelsesgebyr kan overprøves i sin helhet av domstolene. Foretakets rett til etterprøving er altså ivaretatt gjennom ordlyden i bestemmelsen. Etter saksforholdet i Rt. 2014 s. 620 synes det likevel som foretak ikke anser etterprøvingsadgangen som en tilstrekkelig rettssikkerhetsgaranti sett hen til hvor inngripende sanksjonen er.<sup>109</sup> Høyesterett konkluderte med at domstolsprøving ikke var et nødvendig saksbehandlingskrav etter akvakulturloven § 30, så lenge de øvrige saksbehandlingsregler ble fulgt av forvaltningen.

Ut over domskravet, er det i stor grad like rettssikkerhetsgarantier som ivaretas av henholdsvis Grunnloven § 96 og EMK.

Hittil i avhandlingen har rammene for ileggelse av overtredelsesgebyr blitt redegjort og drøftet. Oppgaven har også belyst samspillet mellom strafferetten og forvaltningsretten, og nasjonal rett og internasjonal rett. I det videre vil oppgaven belyse selve skyldkravvurderingen, herunder om det er godtatt med et objektivt straffansvar eller ikke. Som kapittel 3 vil vise, er både kilder for foretaksstraffen og EMK-retten relevant ved vurderingen, som er årsaken til at dette har blitt gjennomgått i oppgavens del 2.

### **3 Skyldkravet ved ileggelse av overtredelsesgebyr**

#### **3.1 Innledning**

Som oppgavens punkt 2 har illustrert, er skyldkravet i fvl. § 46 uaktsomhet, mens ansvaret i akvakulturloven § 30 er objektivt. Akvakulturloven § 30 er inspirert av straffeloven § 27, og straffeloven § 27 fastsetter et objektivt skyldkrav etter sin ordlyd. HR-2021-797-A fastsetter derimot at straffelovens bestemmelse ikke kan praktiseres med et objektivt straffansvar grunnet EMKs forbud mot objektiv straff. Dette er begrunnet i EMDs uttalelser i *G.I.E.M.*-avgjørelsen, som vil bli nærmere behandlet nedenfor i punkt 3.2.2.<sup>110</sup> Straffeloven § 27 praktiseres derfor i dag med et skyldkrav – uaktsomhet.

Tidligere benyttet Fiskeridirektoratet det objektive ansvaret i tråd med ordlyden i akvakulturloven § 30. Etter HR-2021-797-A ble avsagt, utstedte Justis- og

---

<sup>109</sup> Se redegjørelse for Rt. 2014 s. 620 om saksforholdet og Høyesteretts konklusjon i punkt 2.4

<sup>110</sup> *G.I.E.M S.r.l with others mot Italia* [GC], 2018, nos. 1828/06; 34163/07; 19029/11.

beredskapsdepartementet en anbefaling til Norges departementer.<sup>111</sup> Det ble her anmodet om at direktoratene skulle benytte uaktsomhet som et minstekrav ved ileggelse av administrative foretakssanksjoner. Dette grunnet Høyesteretts uttalelser i HR-2021-797-A, som har blitt tolket som et forbud mot objektivt ansvar også på forvaltningssanksjoners område.

Dagens forvaltningspraksis viser at Fiskeridirektoratet anvender et skyldkrav – da med uaktsomhet som et minstekrav.<sup>112</sup> Avgjørelsen har ført til en omleggelse av forvaltningens praksis, som resulterte i at flere tidligere vedtak fra Fiskeridirektoratet ble omgjort i ettertid av denne praksisendringen.<sup>113</sup>

Knut Høivik utførte en enkeltpersonsutredning på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet, som ble avgitt den 26. mai 2021. Utredningen skulle blant annet evaluere reglene om foretaksstraff.<sup>114</sup> I ettertid av utredningen ble det utstedt en ny lovproposisjon til forvaltningsloven.<sup>115</sup> Proposisjonen fastsetter at fvl. § 46 burde benytte et uaktsomhetsansvar som utgangspunkt, i samsvar med Høiviks utredning. Departementet var i hovedsak enige med Høiviks utredning, men likevel slik at «det i større grad åpner for at særlovgivningen etter en nærmere vurdering kan gi bestemmelser om objektivt ansvar».<sup>116</sup> Det ble altså ikke stengt for et objektivt ansvar i den nye proposisjonen.<sup>117</sup> Dette utløser et spørsmål om proposisjonens betydning for praktisering av akvakulturloven § 30.

Den resterende delen av oppgaven vil systematisere det sprikende kildematerialet på området, og ta sikte på å finne ut hva som er det gjeldende skyldkrav for ileggelse av overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30. Det anses hensiktsmessig å kort redegjøre for veien videre i oppgaven, for å illustrere hvorfor oppgaven innledningsvis i punkt 3.2 behandler strafferettslige kilder for å løse den oppgavens forvaltningsrettslige problemstilling.

---

<sup>111</sup> Se anbefaling fra Justis- og beredskapsdepartementet til Norges departementer, ref. 21/2959-TRR datert 12.05.2021, lagt ved som vedlegg 2

<sup>112</sup> Se vedtak ref. 2019/9192, lagt ved som vedlegg 6.

<sup>113</sup> Se epost av 14.04.2023 og 26.04.2023 fra Fiskeridirektoratet, lagt ved som vedlegg 8

<sup>114</sup> Høivik (2021) side 13

<sup>115</sup> Prop.81 L (2021–2022)

<sup>116</sup> Prop.81 L (2021–2022) side 5-6. Det vises til at Høiviks forslag er foranlediget av G.I.E.M-avgjørelsen fra EMD, som gir uttrykk for et krav om en «mental link» mellom lovbrudd og gjerningsperson, og Høyesteretts tolkning av uttalelsene i HR-2021-797-A. Mer om dette nedenfor i oppgaven.

<sup>117</sup> Op.cit side 5-6.



I punkt 3.2.1 vil det redegjøres for skyldkravet i foretaksstraffen. Dette er nødvendig for behandlingen av HR-2021-797-A i oppgavens punkt 3.2.2. Denne rettsavgjørelsen er relevant for den videre forståelse av foretakssanksjonene, ettersom Høyesterett foretar en tolkning og en slutning basert på *EMDs uttalelser om objektiv straff*.

Som vist til avslutningsvis i punkt 2.3.4, har ikke EMK et skille mellom foretaksstraff og foretakssanksjoner. Der EMD har påvirket norsk rettsanvendelse hva gjelder foretaksstraff, kan dette derfor ha overføringsverdi til foretakssanksjonene. Avhandlingen vil derfor starte med kildene hva gjelder foretaksstraffen, og deretter undersøke hva disse kildene har å si for praktiseringen av foretakssanksjonene. I avhandlingens punkt 3.3 og 3.4 vil kildene anvendes og sammenfattes for vurderingen av om det foreligger et skyldkrav ved ileggelse av overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30.

## **3.2 Skyldkravet ved foretaksstraff**

### **3.2.1 Skyldkravet før HR-2021-797-A**

Straffeloven § 27 fastsetter at foretak kan straffes «selv om ingen enkeltperson har utvist skyld eller har skyld evne etter § 20». Ordlyden viser at foretaksstraffen som utgangspunkt har et objektivt straffansvar. Forarbeidene viser til at skyldkravet er endret fra det tidligere skyldkravet i strl. (1902) § 48 a, i tråd med «gjeldende rett». I den gamle loven var det et krav om at gjerningspersonen måtte ha utvist forsett eller uaktsomhet, selv om det var noen unntak for dette gjennom anonyme og kumulative feil.<sup>118</sup> Da straffeloven av 2005 trådte i kraft, ble straffansvaret endret til å være objektivt. Strl. § 28 lister opp momentene som skal hensyn til ved avgjørelsen om det skal ilegges foretaksstraff. I ettertid av at strl. § 27 fikk et objektivt straffansvar, ble det inntatt et nytt moment i strl. § 28.<sup>119</sup> Det nye momentet som ble inntatt i

---

<sup>118</sup> Forarbeidene til den gamle straffeloven var ikke helt entydige på at det fantes et krav om uaktsomhet eller forsett, eller om det var en objektiv norm. I Rt. 2002 s. 1312 var Høyesterett klar på at forelå krav om uaktsomhet etter forsett for å bli ilagt foretaksstraff. Etter en gjennomgang av kildematerialet for foretaksstraff, konkluderer Høyesterett på side 1318 med at: «For at foretaksstraff skal kunne anvendes, må det etter dette enten foreligge skyld – forsett eller uaktsomhet – hos en enkeltperson som handler på vegne av foretaket, eller anonyme og/ eller kumulative feil.» Eskeland/Høgberg (2017) skriver på side 376 at det er «sikker rett» at det var et slikt skyldkrav. Høivik (2012) skriver nærmere om anonyme feil på side 195-201. For anonyme og kumulative feil er det delte oppfatninger i teorien om hvordan dette skulle avgjøres, men det måtte være holdepunkter for at noen i foretaket hadde opptrådt tilstrekkelig klanderverdig til at det skulle anses uaktsomt.

<sup>119</sup> Momentet i § 28 ble inntatt ved endringslov 19. juni 2009 nr. 74. Formålet var å ivareta «hensynene bak uskyldspresumsjonen art. 6 (2) og SP artikkel 14 (2)», jf. Ot.prp.nr.22 (2008-2009) Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 side 397.

bestemmelsen, er at det skal tas hensyn til «overtredelsens grovhet, og om noen som handler på vegne av foretaket, har utvist skyld» (min kursivering).

Skyldvurderingen kommer altså inn i den skjønnsutøvelsen som påtalemyndigheten og domstolen utøver i forbindelse om foretak skal straffes, etter en vurdering basert på momentene i strl. § 28.<sup>120</sup>

Rettstilstanden ble dermed endret fra en vurdering om at gjerningspersonen *måtte* ha utvist skyld for at foretaket kan straffes, til en vurdering der det *skal tas hensyn til om* noen har utvist skyld. Bakgrunnen til endringen er behovet for en «effektiv foretaksstraff», og at det er uheldig dersom manglende skyld hos gjerningspersonen, gjør at man ikke kan anvende foretaksstraff overfor det foretaket personen har handlet på vegne av.<sup>121</sup> Det ble ansett som uheldig dersom reglene om skyld ville begrense adgangen til å ilegge foretaksstraff.

Etter dette var det et objektivt straffansvar, med unntak for tilfeller av force majeure-tilfeller og hendelige uhell.<sup>122</sup> Ordningen med objektivt ansvar har blitt kritisert i teorien, men lovgiver har foreløpig ikke gått bort fra ordlyden i § 27.<sup>123</sup> Derimot har det objektive ansvaret for foretak blitt modifisert i nyere tid – ikke gjennom lovendring, men gjennom Høyesterettspraksis. Utviklingen av foretaksstraffens skyldkrav vil vurderes i avhandlingens neste punkt.

### **3.2.2 Skyldkravet etter HR-2021-797-A i lys av G.I.E.M-avgjørelsen**

Før det kan tas stilling til Høyesteretts utvikling av skyldkravet, må en belyse de kilder som ligger til grunn for rettens slutning. Det anses naturlig å innledningsvis belyse *G.I.E.M-*dommens innhold, og deretter vise hvordan Høyesterett har tolket denne avgjørelsen.

---

<sup>120</sup> Hjelmeng m.fl. (2021) punkt 3.2 første avsnitt.

<sup>121</sup> Ot.prp.nr.90 (2003-2004) s. 242 og Hjelmeng m.fl. (2021) punkt 3.2 og punk 5

<sup>122</sup> Ot.prp.nr. 90 (2003-2004) side 431. Nærmere om hva som er omfattet av «force majeure» og «hendelige uhell» skrives bl.a om i Høivik (2012) på side 206-210.

<sup>123</sup> Om kritikk av et objektivt straffansvar, se bl.a Eskeland/Høgberg (2017) side 386. Det uttales her at et objektivt straffeansvar ikke er forenelig med «den grunnleggende forutsetning for straff», og at strl. § 27 derfor bør tolkes innskrenkende. Også Matningsdal (à jour per 1. januar 2023) i sin kommentarutgave (punkt 4.5 til strl. § 27) kritisert objektivt straffansvar, med påstand om at departementet primært har hatt reguleringslovgivningen i tankene ved endringen fra subjektivt til objektivt straffansvar. Han påpeker at det finnes en rekke straffebud der det kan reises spørsmål om det kan ilegges straff på objektivt grunnlag, eks. integritetskrenkelser.

*G.I.E.M. S.r.l m.fl* mot *Italia* var tre klager forent til felles behandling.<sup>124</sup> Alle tre sakene gjaldt inndragning av eiendom til fordel for staten.<sup>125</sup> Det vil her bare redegjøres for den første klagen, som omhandlet selskapet *G.I.E.M.* Selskapet eide en eiendom i Italia.

Naboeiendommen tilhørte et annet selskap (*Sud Fondi*), som igangsatte utvikling av sin eiendom til næringsbygg og bolig. *G.I.E.M.* fikk beskjed fra lokale myndigheter om at også deres eiendom skulle bli tatt med i denne utviklingsplanen, og dersom de ikke samtykket, ville eiendommen bli ekspropriert. Dermed deltok selskapet i utviklingsplanen.

Etter hvert ble det igangsatt en straffesak mot *Sud Fondi*, ettersom det var mistanke om at selskapet ikke hadde fulgt naturvernlovgivningen. Etterforskningen var rettet mot selskapets *representanter*, ettersom den italienske grunnloven ikke hadde en konstruksjon med straff mot juridiske personer (selskapene).<sup>126</sup> *Sud Fondi*s representanter ble frikjent grunnet manglende skyld, men eiendommene ble tvangsinnbratt. I forbindelse med saken mot *Sud Fondi*, ble også *G.I.E.M.*s eiendom gjenstand for tvangsinndragelse, selv om *G.I.E.M.* ikke hadde vært part av den tidligere straffesaken mot *Sud Fondi*. Etter italiensk rett var myndighetene bundet til å ilegge tvangsinndragelse av eiendommene, og da uten hensyn til skyld og hvem som eide eiendommene.

*G.I.E.M.* klagde saken inn til EMD, og gjorde gjeldende at inndragning av eiendommene var i strid med EMK art. 7. Det konkrete spørsmålet EMD tok stilling til, var om inndragning på slikt objektivt grunnlag for *tredjepersoner*, som ikke hadde vært en del av straffesaken, kunne stå seg overfor konvensjonens art. 7.<sup>127</sup> Emberland viser til at et konkret spørsmål om objektiv straff ikke var anført av noen av partene – spørsmålet var knyttet til tredjepersoners vern ved straffeforfølgning.<sup>128</sup>

EMD måtte ta stilling til om *objektiv inndragning* overfor *tredjepersoner* kunne godtas etter konvensjonens krav. Storkammeret måtte derfor vurdere hvilke rettsikkerhetsgarantier som ligger i EMK artikkel 7. Innledningsvis viser storkammeret til *Sud Fondi S.r.l m.fl* mot *Italia*,

---

<sup>124</sup> *G.I.E.M S.r.l m.fl* mot *Italia* [GC], 2018.

<sup>125</sup> Referat basert på Prop 81 L (2021-2022) side 14-15, samt Rui (2018) sitt sammendrag og Emberland (2022) på side 102.

<sup>126</sup> *G.I.E.M S.r.l m.fl* mot *Italia* [GC], 2018, avsnitt 88.

<sup>127</sup> Se *G.I.E.M S.r.l m.fl* mot *Italia* [GC], 2018 avsnitt 233-236, og Emberland (2022) sin analyse på side 102.

<sup>128</sup> Emberland (2022) s. 102.

der det fremkommer at art. 7 ikke «expressly» nevner et vilkår om en «mental link» mellom overtredelsen og gjerningspersonen.<sup>129</sup> Videre i *G.I.E.M* fremgår det at:

«Nevertheless, the rationale of the sentence and punishment, and the ‘guilty’ concept (in the English version) and the corresponding notion of ‘personne coupable’ (in the French version), support an interpretation whereby Article 7 requires, for the purposes of punishment, an intellectual link (awareness and intent) disclosing an element of liability in the conduct of the perpetrator of the offence, failing which the penalty will be unjustified. Moreover, it would be inconsistent, on the one hand, to require an accessible and foreseeable legal basis and, on the other, to allow an individual to be found ‘guilty’ and to ‘punish’ him even though he had not been in a position to know the criminal law owing to an unavoidable error for which the person falling foul of it could in no way be blamed”.<sup>130</sup>

I neste avsnitt skriver storkammeret at de stiller seg bak at «the rationale of the sentence and punishment, and the ‘guilty’ concept (...)», tilsier en «interpretation whereby Article 7 requires, for the purposes of punishment, a mental link».<sup>131</sup> Dersom en leser denne uttalelsen isolert og som en generell rettssetning, fremstår uttalelsen som et krav om en mental kobling, eller en bevissthet, mellom handlingen og gjerningsperson. Det kan synes som at EMD fremsetter et vilkår om at det må foreligge en form for skyld ved ileggelse av straff.

Dette er tolkningen Høyesterett har lagt seg på. I HR- 2021-797-A måtte Høyesterett ta stilling til om foretak kan straffes på objektivt grunnlag, da uten at noen enkeltperson har utvist skyld. I avgjørelsen foretar Høyesterett en gjennomgang av kildematerialet til straffeloven § 27, og henviser blant annet til uttalelser i forarbeidene om bakgrunnen til det objektive straffeansvaret. Retten poengterer også skyldmomentet i strl. § 28 som det skal «tas hensyn til» ved vurderingen av om selskapet skal ilegges straff. Deretter konkluderer Høyesterett med at det er et objektivt straffansvar for foretak etter norsk rett.<sup>132</sup> Høyesterett foretar en vurdering av om objektiv straff kan stå seg grunnet *G.I.E.M*-avgjørelsen, og baserer

---

<sup>129</sup> Sud Fondi S.r.l m.fl. mot Italia [J], 2009, no. 75909/01.

<sup>130</sup> *G.I.E.M* S.r.l m.fl mot Italia [GC], avsnitt 241.

<sup>131</sup> *G.I.E.M* S.r.l m.fl mot Italia [GC], avsnitt 242.

<sup>132</sup> Se avsnitt 19 i HR-2021-797-A.

sin slutning på EMDs uttalelser i *G.I.E.M S.r.l mfl.* mot *Italia* avsnitt 116, 242 og 243.<sup>133</sup> Det ble konkludert med at EMK krever en «mental link» mellom gjerningspersonen og handlingen, og at straffeloven § 27 derfor ikke kan praktiseres med et objektivt straffansvar.

Etter dette har rettstilstanden endret seg, og i dag praktiseres strl. § 27 med et innbakt uaktsomhetskrav. En kan på flere måter si at rettstilstanden har gått «bakover» - og løsningen i dag vil ligge nærmere slik skyldvurderingen var etter strl. (1902) § 48 a enn slik ordlyden i strl. (2005) § 27 anfører at løsningen skal være.

Høyesterett drøfter ikke det faktum at *G.I.E.M*-avgjørelsen ikke uttrykkelig omhandlet spørsmålet om objektiv straff, og at avgjørelsen konkret knyttet seg til tredjeparters rettigheter i en straffesak. Det er ingen drøftelse om hvorvidt EMDs uttalelser i saken er generelle rettssetninger, eller om de er konkret knyttet opp til faktum. Det anses noe betenkelig at ikke ytterligere praksis er blitt undersøkt eller drøftet, og det nevnes heller ikke om *G.I.E.M*-dommen må anses som et prejudikat eller en fravikelse av tidligere rett. Retten gjengir heller ikke ytterligere avsnitt fra *G.I.E.M*-avgjørelsen. Det kan synes som at Høyesterett bygger på et nokså snevert rettskildemateriale hva gjelder EMD-praksis.

Der Høyesterett velger å fravike norsk rett, burde det forventes at kildematerialet drøftes grundig, og at det tas stilling til om norsk rett kan harmoniseres med EMKs krav. Høyesterett presiser at mrl. § 3 fastsetter at EMK har forrang foran norsk rett der det er motstrid.<sup>134</sup> En rekke EMD-avgjørelser har godtatt bruken av *skyldpresumsjoner og objektiv straff* på visse vilkår.<sup>135</sup> EMD har da foretatt en konkret vurdering om straffen kan ilegges på objektivt grunnlag.<sup>136</sup> Det synes ikke at Høyesterett har foretatt en slik vurdering, men heller konkludert med at *G.I.E.M*-avgjørelsen på et generelt grunnlag, strenger for objektiv straff. I den forbindelse nevnes det at Høyesterett ikke har drøftet betydningen av strl. § 28 i tilknytning til EMD-praksis, herunder om skyldmomentet i bestemmelsens bokstav b kunne avbøte rettsikkerhetsproblematikken. Det tas altså ikke stilling til om dette momentet kunne være tilstrekkelig for å oppfylle kravet om en «mental link».

---

<sup>133</sup> Op. cit avsnitt 20-24.

<sup>134</sup> HR-2021-797-A avsnitt 24.

<sup>135</sup> Sababiaku mot Frankrike [J], 1988, no. 10519/83 avsnitt 27, Janosevic mot Sverige [J], 2002, no. 34619/97 og Västberg Taxi Aktiebolag og Vulic mot Sverige [J], 2002, no. 36985/97 er eksempler.

<sup>136</sup> Mer om dette nedenfor i oppgaven.

Også forfattere har oppfatningen om at *G.I.E.M*-avgjørelsen stenger for bruk av objektiv straff.<sup>137</sup> I en artikkel fra 2018 legger Rui til grunn at avgjørelsen stenger for et objektivt straffansvar. Han gjengir de nevnte avsnittene fra *G.I.E.M*-avgjørelsen og legger til grunn at «[det kan] ikke være tvil om at EMK art. 7 er til hinder for bruk av straff på rent objektivt grunnlag». Han viser til at EMDs uttalelser er generelle, og lite knyttet til sakens faktum.<sup>138</sup> Forfatteren er av den oppfatning at *G.I.E.M*-avgjørelsen er en fravikelse av tidligere rett i form av en «stille forbigåelse» av tidligere EMD-avgjørelser, og *G.I.E.M*-dommen har kjennetegn til en prejudikatsavgjørelse. Dette argumentet har gode grunner for seg, særlig dersom en ser på avsnitt 242 i *G.I.E.M*-avgjørelsen. Uttalelsene til EMD har et generelt preg, og det faktum at EMD satt i storkammer støtter opp om Ruis synspunkt om prejudikatsverdien til avgjørelsen. Dersom avgjørelsen er en fravikelse av tidligere rett, burde dette medføre at EMD følger opp sin slutning i senere avgjørelser som omhandler straff på objektivt grunnlag.<sup>139</sup>

Emberland er av en annen oppfatning enn Rui. Han viser til at uttalelsene om «mental link» var knyttet til spørsmålet om strafferettslig ansvar for tredjeparter, herunder om tredjepersonsansvaret var problematisk sett hen til lovkravet i EMK art. 7 nr. 1 første punktum.<sup>140</sup> For å underbygge argumentet viser Emberland til EMDs oppsummering for hvorfor art. 7 var brutt: «In conclusion, having regard to the principle that a person cannot be punished for an act engaging the criminal liability of another, a confiscation measure applied, as in the present case, to individuals or legal entities *which are not parties to the proceedings, is incompatible with Article 7 of the Convention*» (min kursivering).<sup>141</sup> Videre viser han til konklusjonen i avsnitt 275, der det fremgår at artikkel 7 er brutt grunnet at «they [partene]

---

<sup>137</sup> Rui (2018) legger til grunn at *G.I.E.M*-avgjørelsen stenger for objektiv straff. Høivik (2021) s. 78 til 85 synes å dele denne oppfatningen. Matningsdal (à jour 1. januar 2023) i lovkommentar til strl. § 21 synes også å legge til grunn at det er i strid med EMK å benytte slik objektiv straff grunnet EMDs avgjørelse. Jahre (2018) i merknad på lovdata til GIEM legger også til grunn at det nå er et skyldkrav for all straff grunnet HRs tolkning av *G.I.E.M*. Verken Jahre eller Matningsdal går konkret inn i vurderingen, men legger til grunn at dette er rettstilstanden.

<sup>138</sup> Også Høivik (2021) s. 78 til 85 synes å dele denne oppfatningen. Matningsdal (à jour 1. januar 2023) i lovkommentar til strl. § 21 synes også å legge til grunn at det er i strid med EMK å benytte slik objektiv straff begrunnet i EMDs avgjørelse. Jahre (2018) i merknad på lovdata til GIEM legger også til grunn at det nå er et skyldkrav for all straff grunnet HRs tolkning av *G.I.E.M*. Verken Jahre eller Matningsdal går konkret inn i vurderingen, men legger til grunn at dette er rettstilstanden.

<sup>139</sup> Mer om dette nedenfor, der en ser at EMD ikke har stengt for straff i senere avgjørelser.

<sup>140</sup> Emberland (2022) side 103.

<sup>141</sup> *G.I.E.M S.r.l m.fl mot Italia [GC]*, avsnitt 274.

were not parties to the criminal proceedings». EMD henviser her til at *G.I.E.M* ikke hadde vært en del av den opprinnelige straffesaken som var rettet mot selskapet Sud Fondi. Emberland mener derfor at uttalelsene er konkrete, og ikke generelle. Betydningen av uttalelsene burde derfor, etter hans syn, begrenses.<sup>142</sup>

Begge forfatterne har gode argumenter for hvordan å forstå EMDs uttalelser. Ruis tolkning av avsnitt 242-243 er nokså overbevisende, ettersom EMD har benyttet en svært generell uttrykksmåte. Også Emberlands poeng om konklusjonene til EMD er holdbare og har gode grunner for seg. Etter mitt syn er det naturlig å ta et utgangspunkt i konklusjonen til EMD, for å se hva retten *faktisk* har avgjort i saken. De har avgjort rettsstillingen til *tredjepersoner*, og det synes mest naturlig å se *G.I.E.M*-avgjørelsen i lys av dette. Dette er derimot uklart, og det anses derfor hensiktsmessig å se på flere avgjørelser fra EMD for å klargjøre rettstilstanden.

*G.I.E.M S.r.l m.fl* mot *Italia* henviser selv til flere tidligere avgjørelser. I avsnitt 243 i *G.I.E.M*-avgjørelsen henvises det til *Varvara* mot *Italia* avsnitt 70.<sup>143</sup> *G.I.E.M*-avgjørelsen gjentar *Varvara* med følgende ordlyd: «this requirement does not preclude the existence of certain forms of objective liability stemming from presumptions of liability, provided they comply with the Convention». <sup>144</sup> Denne uttalelsen kan tolkes som at enkelte objektive straffevilkår kan godtas, så lenge de er i samsvar med konvensjonens krav. Det er derimot ikke entydig hva EMD henviser til med «certain forms of objective liability», og hvor langt medlemsstatene eventuelt kan gå i å benytte objektiv straff.

Videre i *G.I.E.M*-avgjørelsens avsnitt 243 skriver EMD at de henviser til praksis under artikkel 6 (2), og at statene er «free to apply the criminal law to an act where it is not carried out in the normal exercise of one rights protected under the convention». Slik disse uttalelsene leses, virker det ikke som EMD stenger for objektiv straff, men heller mener at det må skje etter en vurdering av om rettssikkerhetsgarantiene til gjerningspersonen er i tråd med konvensjonens krav. Uttalelsen fremstår som en henvisning til praksis fra artikkel 6, og at denne praksisen også er relevant for løsningen av spørsmålet etter artikkel 7. Det er uklart hvor langt slik objektiv straff kan gå, og dette kommenteres ikke av EMD her. I neste punktum skriver storkammeret at medlemsstatene kan, under visse vilkår, «penalise a simple

---

<sup>142</sup> Emberland (2022) side 103.

<sup>143</sup> *Varvara* mot *Italia* [J], 2013, no. 17475/09.

<sup>144</sup> *Varvara* mot *Italia* [J], avsnitt 70 gjengitt i *G.I.E.M S.r.l m.fl* mot *Italia* [GC], avsnitt 243.

or objective fact as such, irrespective of whether it results from criminal intent or from negligence». Denne setningen tolkes som at bruk av objektiv straff må skje på en vurdering av om rettssikkerhetsgarantiene til gjerningspersonen er i tråd med konvensjonens krav.

I HR-2021-797-A har ikke Høyesterett henvist til disse uttalelsene i *G.I.E.M*-avgjørelsen. Etter mitt syn synes det nærliggende at EMD mener at objektiv straff kan benyttes innenfor visse vilkår og i tråd med konvensjonen, men *G.I.E.M* er ikke entydig på dette punktet. Det er vanskelig å trekke en klar slutning om EMD stenger for objektiv straff eller ikke. Det må poengteres at EMD selv henviser til tidligere praksis som godtar objektivt straffansvar. Det synes derfor betenkelig om *G.I.E.M*-avgjørelsen skulle tilsi at EMD har fortatt en slik «stille forbigåelse» av tidligere rett – det må kunne regnes med at EMD i så fall ville ha uttrykt at tidligere avgjørelsene ikke kunne opprettholdes.

Som nevnt ovenfor, har EMD i en rekke tilfeller behandlet spørsmål som omhandler bruk av skyldpresumsjoner. En skyldpresumsjon er en formodning som innebærer at det trekkes en slutning basert på et gitt faktum – en *antakelse* om skyld basert på et objektivt hendelsesforløp.<sup>145</sup> Dette innebærer at myndighetene får lettet bevisbyrde, ved at det er tilstrekkelig å føre bevis for faktumet som ligger til grunn for overtredelsen. En av de mest grunnleggende avgjørelsene om bruk av skyldpresumsjoner, er *Salabiaku* mot *Frankrike*.<sup>146</sup>

I *Salabiaku* måtte domstolen avgjøre om bruk av skyldpresumsjoner er i strid med uskyldpresumsjonen i EMK art. 6.2. EMD konkluderte med at skyldpresumsjoner innenfor «reasonable limits» må gå klar av konvensjonen.<sup>147</sup>

Objektiv straff og skyldpresumsjoner har nokså like rettsfølger. Det er like vel ikke selvsagt at EMDs praksis om skyldpresumsjoner også skal kunne benyttes på bruk av objektiv straff. I *Salabiaku*-avgjørelsen avsnitt 27 har EMD en rettssetning som omhandler objektiv straff på generelt grunnlag: «In particular, and again in principle, the Contracting States may, *under certain conditions, penalise a simple or objective fact as such*, irrespective of *whether it results from criminal intent or from negligence*» (min kursivering). Ordbruken «under certain conditions» kan forstås som en forholdsmessighetsvurdering, men dette forklares ikke

---

<sup>145</sup> Høivik (2012) side 387.

<sup>146</sup> *Salabiaku* mot Frankrike [J].

<sup>147</sup> Op.cit avsnitt 30. En nærmere vurdering av hva som ligger i «reasonable limits» vil redegjøres for i oppgavens punkt 3.4.



nærmere av EMD i denne avgjørelsen. I neste avsnitt fastsetter EMD at «It does, however, require the Contracting States to remain within certain limits in this respect as regards criminal law».<sup>148</sup> Objektiv straff på generelt grunnlag blir ikke ytterligere kommentert i avgjørelsen. Det kan fremstå som generelle rettssetninger om bruk av objektiv straff, men det er viktig å merke seg at avgjørelsen konkret omhandler skyldpresumsjoner.

Derimot synes det noe klarere i avgjørelsen *Busuttil mot Malta*.<sup>149</sup> En person som var «co-director» i et selskap, ble pålagt å betale statens tap grunnet selskapets manglende innbetaling av skatter og avgifter. Etter nasjonal rett kunne han holdes ansvarlig for dette på objektivt grunnlag, og ble derfor pålagt å betale 300 000 euro. I saken for EMD hevdet han at fraværet av skyld var et brudd på EMK artikkel 6 (2). I denne saken ble altså skyldspørsmålet direkte anført av klageren, til motsetning i *G.I.E.M*-avgjørelsen. I sin rettsanvendelse, viser EMD til *Salabiaku*-avgjørelsen, og klargjør at det ikke er ulovlig med objektiv straff «under certain conditions» uavhengig av «criminal intent or from negligence».<sup>150</sup> For vurderingen om fraværet av skyld var lovlig, benyttet EMD samme «reasonable limits»-vurdering som ble benyttet i *Salabiaku mot Frankrike*.<sup>151</sup> Dette tas til inntekt for at lik vurderingsnorm benyttes for henholdsvis skyldpresumsjoner og objektiv straff. *Buttsili mot Malta* er en ny avgjørelse som ble avsagt etter *G.I.E.M*. Dette tyder på at den linjen som EMD har ligget på tidligere – skissert lengre opp ved *Salabiaku*-avgjørelsen – ikke er forlatt.<sup>152</sup>

EMD benytter også den samme vurderingen i *G.I.E.M*-avgjørelsen.<sup>153</sup> Både *Salabiaku* og *Buttsili* omhandler EMK art. 6, mens *G.I.E.M* omhandler EMK art. 7. I utgangspunktet burde de sammenfallende rettssetningene i *Salabiaku* og *G.I.E.M* tilsi at rettstilstanden ikke har endret seg – og således at *G.I.E.M* ikke fastsetter et forbud mot objektiv straff. Dette grunnet at EMD har lagt til grunn at det er et autonomt straffebegrep i konvensjonen.

---

<sup>148</sup> *Salabiaku mot Frankrike* [J], avsnitt 28.

<sup>149</sup> *Busuttil mot Malta* [J], 2021, no. 48431/18.

<sup>150</sup> *Op.cit* avsnitt 46.

<sup>151</sup> *Busuttil mot Malta* [J] avsnitt 47.

<sup>152</sup> *Kangers mot Latvia* [J] 2019, no. 35726/10 er også en nyere avgjørelse enn *G.I.E.M*, og denne følger også samme linje som *Salabiaku* og de andre dommene som er nevnt. Den har ikke fraveket utgangspunktet om at objektiv straff kan godtas «under certain conditons», noe som også taler for at *G.I.E.M* ikke inneholder et forbud mot objektiv straff på generelt grunnlag.

<sup>153</sup> *G.I.E.M S.r.l m.fl mot Italia* [GC], avsnitt 243.

Rui stiller spørsmålstegn ved om EMD i *G.I.E.M*-avgjørelsen oppstiller et snevrere straffebegrep for art. 7, enn det som tradisjonelt har vært nyttet for art. 6.<sup>154</sup> Rui fremsetter blant annet at et argument om at der domstolen i *G.I.E.M*-avgjørelsen vurderte om inndragningen var «straff» etter EMK, ikke henviser til EMD-praksis som legger til grunn at EMK har et autonomt straffebegrep.<sup>155</sup> Rui viser også til at det er «likhetstrekk» mellom kriteriene for å ta stilling til om noe er å anse som straff etter art. 6 (Engel-kriteriene) og art. 7 – men at det ikke er helt sammenfallende vurderingsmomenter som benyttes. Som eksempel skriver forfatteren at startpunktet i *G.I.E.M* for vurderingen av om inndragningen var straff etter EMK art. 7, var om tiltaket er ilagt i forbindelse med «a decision that a person is guilty of a criminal offence».<sup>156</sup> Han mener at dette ikke er et uttrykt vilkår etter Engel-kriteriene, og at det derfor ikke er et vilkår etter art. 6. EMD skriver, i forlengelsen av denne uttalelsen, at vilkåret ikke er absolutt, og at det også må tas hensyn til andre faktorer i vurderingen: «namely the nature and purpose of the measure in question; its characterisation under national law; the procedures involved in the making and implementation of the measure; and its severity».<sup>157</sup> Slik jeg leser uttalelsene til EMD her, fremstår det heller som en helhetsvurdering enn et absolutt vilkår etter artikkel 7. Artikkel 6 vil alltid komme til anvendelse ved «a decision that a person is guilty of a criminal offence». Ved EMDs henvisning til ytterligere faktorer (sitert ovenfor), fremstår uttalelsen nærmest som en henvisning til Engel-kriteriene.

I EMDs konkrete vurdering av om inndragningen var å anse som straff etter art. 7, la storkammeret blant annet vekt på at tiltaket ble ilagt av den italienske straffedomstolen.<sup>158</sup> Det var et moment at inndragningen ble ilagt etter strafferegler, og ikke etter administrative regler. Rui mener at dette taler for at EMK art. 7 tar sikte på å regulere «kjernestrafretten».<sup>159</sup> EMDs uttalesler i *G.I.E.M* kan tas til inntekt for Ruis syn, ettersom domstolen synes å vektlegge det faktum at inndragningen ble gjort etter nasjonal strafferett – og da etter «straffeprosessen».<sup>160</sup> Argumentasjonen til Rui på dette punktet er nokså overbevisende og

---

<sup>154</sup> Rui (2018) punkt 1.4.

<sup>155</sup> Se *G.I.E.M S.r.l m.fl mot Italia* [GC], avsnitt 211 med videre henvisninger til EMD-praksis.

<sup>156</sup> *Op.cit* avsnitt 211.

<sup>157</sup> *Op.cit* avsnitt 21.

<sup>158</sup> Se *G.I.E.M S.r.l m.fl mot Italia* [GC], avsnitt 223.

<sup>159</sup> Rui (2018) punkt 1.4.

<sup>160</sup> Dette synspunktet støttes av EMDs uttalesler i *M mot Tyskland* [J] 2009, no. 19359/04 avsnitt 131.

kan ha gode grunner for seg. Dersom dette er tilfellet, ville artikkel 7 beskyttet «kjernestrafretten», mens mer perifere straffetiltak ikke ville blitt berørt av artikkelen.

Dersom Ruis argumentasjon legges til grunn, og EMD har forlatt sin tidligere rettsoppfatning, vil dette medføre at EMD har innfortolket et absolutt forbud mot objektivt straffansvar for straff som omfattes av EMK art. 7. Da vil i så fall vurderingen ikke bero seg på om objektiv straff er innenfor «reasonable limits» lengre – og rettstilstanden fra *Salabiaku* må anses forlatt hva gjelder art. 7.

Det synes derimot noe betenkelig dersom EMD skulle ha ilagt art. 7 sitt straffebegrep et annet meningsinnhold enn art. 6, og ikke presisere dette i avgjørelsen. Emberland fremhever at artikkel 6 (2) ikke ble påberopt av klagerne i *G.I.E.M*-avgjørelsen, og at domstolen derfor ikke tok opp bestemmelsen av eget tiltak. Han viser til at EMD like vel benyttet praksis som omhandlet art. 6 for vurderingen av om tredjepartsansvar var forenelig med EMK art. 7.<sup>161</sup> Dette er et argument for at praksis etter art. 6 vil være relevant også for art. 7, herunder at samme «reasonable limits»-vurdering må gjelde også for vurderingen av objektiv straff for artikkel 7.

Engel-kriteriene kan ilegges etter en «helhetsvurdering» av vilkårene, og dette kan forklare fravikende rettssetninger i forbindelse med vurderingen om et tiltak er ansett som straff, uavhengig av om EMD diskuterer artikkel 7 eller artikkel 6.<sup>162</sup> Det har vært en langvarig rettsoppfatning om at EMK har et autonomt straffebegrep, og dette må tillegges vekt. Rui har like vel gode argumenter, og etter mitt syn er det noe usikkert hva som er løsningen.

Det virker mest nærliggende å legge til grunn at EMD ikke har fraveket det autonome straffebegrepet, og heller ikke ilagt et generelt forbud mot objektiv straff etter EMK art. 6 og 7. EMDs rettssetninger i *G.I.E.M* synes å være konkrete. Emberlands argumentasjon om at avgjørelsen knytter seg til tredjepersonvern, anses overbevisende. Han viser til at uttalelsene i til EMD om «a measure can only be regarded as a penalty within the meaning of Article 7 where an element of personal liability on the part of the offender has been established», og at dette tilsier at lovkravet i artikkel 7 medfører at straff *bare kan ilegges den ansvarlige gjerningspersonen*.<sup>163</sup> Dette synet har gode grunner for seg, ettersom EMDs konkrete

---

<sup>161</sup> Emberland (2022) side 104.

<sup>162</sup> Jf. redegjørelse for Engel-kriteriene i punkt 2.5.2.

<sup>163</sup> Se Emberland (2022) s. 107 og *G.I.E.M S.r.l m.fl mot Italia* [GC], avsnitt 242.

rettsanvendelse knytter seg til tredjepersonsvern, og ikke til objektiv straff som sådan. Jahre synes å legge til grunn at forvaltningssanksjoner ikke kan omfattes av den (eventuelle) utvidelsen av rettighetsvernet som *G.I.E.M* oppstiller.<sup>164</sup> Forvaltningssanksjoner er flittig brukt i flere lands rettssystemer. Forfatteren legger vekt på at EMD ikke kan ha ment å skulle utvide rettighetsvernet også for forvaltningssanksjoner – hvis det var tilfellet, ville svært mange land måtte endre sine rettsregler. Det virker som Jahre legger vekt på at EMD ikke kunne ha hatt en *intensjon* om å gripe inn i andre nasjoners rett på denne måten. Jahres argumentasjon underbygger min påstand om at EMD i så fall burde ha *begrunnet* en fravikelse av tidligere rett, dersom det var storkammerets intensjon.

Det er vanskelig å gi et konkret svar på problemstillingen, ettersom nyere EMD-praksis omkring objektiv straff knytter seg til utelukkende art. 6.<sup>165</sup> Hva EMD har ment med sine uttalelser i *G.I.E.M*-avgjørelsen, gjenstår derfor å se dersom spørsmålet kommer opp på nytt. Det avgjørende for min vurdering, er at EMD ikke har uttrykt noe eksplisitt om at de fraviker tidligere rett. En slik festnet rettsoppfatning som det autonome straffebegrepet er, burde i så fall ha blitt kommentert av domstolen.<sup>166</sup> Etter dette legges det til grunn at EMK fortsatt benytter et autonomt straffebegrep, og at det ikke er innfortolket et absolutt forbud mot bruk av objektiv straff.

Rettsstilstanden skissert i *Salabiaku* står seg altså fremdeles, også etter *G.I.E.M*-avgjørelsen. Dette medfører at *G.I.E.M* i realiteten anses som en videreføring av rettsstilstanden, og at avsnitt 243 i avgjørelsen er et uttrykk for denne videreføringen.<sup>167</sup> Etter dette synes det som at EMD legger seg på lik vurdering hva gjelder bruk av skyldpresumsjoner og objektiv straff – bruken må være innenfor «reasonable limits».<sup>168</sup> Det legges til grunn at det ikke er stengt for ileggelse av objektiv straff etter verken EMK art. 6 eller 7.

---

<sup>164</sup> Jahre (2019).

<sup>165</sup> Busuttill mot Malta [J] og Kangers mot Latvia [J] er de to nyeste avgjørelsene fra EMD om objektiv straff etter *G.I.E.M*. Artikkel 7 er ikke anført av partene i saken, og art. 7 ble heller ikke tatt opp av EMD.

<sup>166</sup> Se redegjørelse for det autonome straffebegrepet mv. henvisninger i punkt 2.5.2.

<sup>167</sup> *G.I.E.M S.r.l m.fl mot Italia* [GC], avsnitt 243 om at objektive straff kan nyttes «under certain conditions» og innen «certain limits».

<sup>168</sup> Det er flere eksempler fra EMD-praksis som tyder på at EMD ikke trekker et skille mellom vurderingen av skyldpresumsjoner og objektiv straff. Eks. *Västberga Taxi Aktiebolag og Vulic mot Sverige* [J] 2002, no. 36985/97 var et taxiselskap ilagt tilleggsskatt på objektivt grunnlag. EMD anså regelen for en skyldpresumsjon, og ikke objektiv straff. Dette til tross for at nasjonal rett anså det som objektiv straff (se avsnitt 112).

Høyesterett har i HR-2021-797-A muligens tillagt *G.I.E.M*-avgjørelsen for stor prinsipiell betydning. Det er tenkelig at objektivt straffansvar etter strl. § 27 ikke kan stå seg overfor konvensjonens krav, men dette burde i så fall bygge på en annen begrunnelse enn den Høyesterett har benyttet.

Da det er gode grunner som taler for at EMK ikke avskjærer bruk av objektiv straff, vil det i det følgende vurderes hvilket skyldkrav som er gjeldende for foretakssanksjoner i form av overtredelsesgebyr.

### **3.3 Skyldkravet etter akvakulturloven § 30**

Ordlyden i akvakulturloven § 30 fastsetter at det er et objektivt ansvar med formuleringen i annet punktum: «[d]ette gjelder selv om ansvaret for overtredelsen ikke kan rettes mot noen enkeltperson». Ordet «ansvaret», må sikte til en uaktsomhets- eller forsettsvurdering – altså en ansvarsvurdering.

I forarbeidene blir imidlertid det objektive ansvaret modifisert, ved at «hendelige uhell» og hendelser som følge av «force majeure» er unntatt fra ansvar.<sup>169</sup> Det er heller ingen automatikk i at foretaket skal ilegges overtredelsesgebyr dersom regelverket brytes – det er en skjønnsmessig vurdering jf. annet ledd i akvakulturloven § 30.<sup>170</sup> Som vist til i punkt 2.4.3, skal det uansett vektlegges om en enkeltperson har utvist skyld.<sup>171</sup> Skyldvurderingen blir et moment i vurderingen av hvor grov overtredelsen er å anse.

Akvakulturloven § 30 praktiseres derimot ikke etter sin ordlyd lengre.

Høyesteretts avgjørelse i HR-2021-797-A har blitt tatt til inntekt for at det også må gjelde et skyldkrav for ilegging av administrative foretakssanksjoner.<sup>172</sup> Dette til tross for at Høyesterettsdommen eksplisitt omhandler foretaksstraff, og at retten ikke uttaler seg om avgjørelsens betydning for foretakssanksjonene.

---

<sup>169</sup> Prop. 103 L (2012-2013) side 68.

<sup>170</sup> Se punkt 2.4.3 for en kort gjengivelse av momentene i annet ledd.

<sup>171</sup> Jf. Prop. 103 L (2012-2013) side 105

<sup>172</sup> Se anbefaling fra Justis- og beredskapsdepartementet til Norges departementer, ref. 21/2959-TRR datert 12.05.2021 (lagt ved som vedlegg 2), instruks fra Nærings- og fiskeridepartementet til Fiskeridirektoratet, ref. 21/3588-1 datert 12.05.2021 (lagt ved som vedlegg 3), og instruks fra Fiskeridirektoratet v/ Kyst- og havbruksavdelingen til regionskontorene om praktisering av skyldkravet, ref. 21/8271 datert 09.06.2021 (lagt ved som vedlegg 4).

Høyvik er av den oppfatning at HR-2021-797-A får direkte virkning på foretakssanksjoner som rammes av fvl. § 46.<sup>173</sup> Emberland viser til at uttalelsene i HR-2021-797-A er «prinsipielt utformet», og at dette kan medføre at forvaltningen også krever skyld ved illeggelse av forvaltningssanksjoner.<sup>174</sup> Det synes som at Emberland i så måte kritiserer Høyesterett ved at retten ikke presiserte at uttalelsene er konkrete, og ikke prinsipielle.

Når en leser domspremissene i HR-2021-797-A, synes det imidlertid som at uttalelsene er konkret rettet mot strl. § 27, og ikke objektive sanksjoner som sådan. Domstolen konkluderer med å si at konsekvensen er at § 27 ikke kan praktiseres i samsvar med ordlyden – konklusjonen til domstolen er direkte knyttet til straffebestemmelsen.<sup>175</sup> Høyesterett har presisert at uttalelsene i dommen skal gjelde for *foretaksstraff*, og ikke for objektive sanksjoner på generelt grunnlag. Imidlertid er noen av uttalelsene i avgjørelsen av generell karakter, eksempelvis i avsnitt 23 der Høyesterett skriver at «(...) det er et vilkår for straff at gjerningspersonen har utvist subjektiv skyld. Straff kan derfor ikke dømmes på rent objektivt grunnlag». Dersom en leser dette domspremisset isolert, fremstår det som en generell rettssetning som må gjelde i alle tilfeller der objektivt ansvar benyttes – da også for foretakssanksjoner i forvaltningsretten dersom disse er regnet som «straff» etter EMK. Hvis dette er Høyesteretts mening med uttalelsene, vil dette i så fall medføre at svært mange av Norges bestemmelser må revideres, eller ikke praktiseres i tråd med sin ordlyd lengre. Konsekvensen vil i så fall være at foretakssanksjoner som er ansett som straff etter EMK, ikke kan praktiseres med et objektivt ansvar.

Det er altså ikke helt klart om Høyesterett har ment å ilegge et generelt forbud mot objektivt ansvar, eller om dette kun gjelder for straffelovgivningen. Det synes som forvaltningen har lagt til grunn at Høyesteretts tolkning må gjelde all straff etter EMK på en generell basis, og dermed at også forvaltningens praksis må omlegges. Justis- og beredskapsdepartementet sendte den 12. mai 2021 ut en anbefaling til alle departementene. Deler av instruksene inntas her:

---

<sup>173</sup> Høyvik (2021) side 89.

<sup>174</sup> Emberland (2022) side 112. Også Prop. 81 L (2021-2022) tar opp relasjonen mellom HR-2021-797-A og forvaltningssanksjoner på side 18-20.

<sup>175</sup> HR-2021-797 avsnitt 24.

«I påvente av utredningen om foretaksstraff og eventuelle forslag til lovendringer, anbefaler vi at departementene orienterer sine underliggende etater om Høyesteretts avgjørelse, og at denne inntil videre legges til grunn også ved illeggelse av overtredelsesgebyr overfor foretak. Dette innebærer at det ved illeggelse av overtredelsesgebyr overfor foretak stilles krav om at den som har opptrådt på vegne av foretaket har utvist alminnelig uaktsomhet».<sup>176</sup>

Det ble deretter sendt ut en instruks fra Nærings- og fiskeridepartementet til Fiskeridirektoratet, om at også de anbefalte å innfortolke et skyldkrav i vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges.<sup>177</sup> Fiskeridirektoratet ved Kyst- og havbruksavdelingen sendte så ut en instruks til de ulike regionskontorene ved Fiskeridirektoratet, denne datert 09. juni 2021. Instruksen omhandler konkret hvordan de ulike kontorene skal forholde seg til skyldvurderingen.<sup>178</sup> Det fastsettes her at:

«Inntil videre har vi kommet til at det må identifiseres minst en fysisk person, som har handlet på vegne av foretaket, som har utvist alminnelig uaktsomhet. Dette utelukker illeggelse av overtredelsesgebyr med grunnlag i anonyme og/eller kumulative feil».<sup>179</sup>

Høyesterett har godtatt at til tross for HR-2021-797-A, så kan uaktsomhet etter strl. § 27 anvendes også der det foreligger anonyme og kumulative feil.<sup>180</sup> Forvaltningen går dermed *lengre* i sin praktisering av skyldkravet, enn det strafferetten gjør. Konsekvensen kan være at det er færre overtredelser som kan ilegges med en foretakssanksjon, enn det kan ilegges foretaksstraff, grunnet at Fiskeridirektoratet har stengt for anonyme og kumulative feil.

I både brevet fra Justis- og beredskapsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet, fremgår det at illeggelse av overtredelsesgebyr skal praktiseres med et skyldkrav i form av uaktsomhet i påvente av «utredningen om foretaksstraff og eventuelle forslag til lovendringer». Utredningen har nå kommet.<sup>181</sup> Som vist til ovenfor i oppgaven, er den generelle reglen i fvl. § 46 nå endret til å ha et skyldkrav i form av uaktsomhet. Det fremgår imidlertid i forarbeidene til bestemmelsen at det kan åpnes for at særlovgivningen

---

<sup>176</sup> Ref. 21/2959-TRR, se vedlegg 2. Ordlyden «Høyesteretts avgjørelse» er HR-2021-797-A, jf. vedlegg.

<sup>177</sup> Ref. 21/3588-1, se vedlegg 3.

<sup>178</sup> Ref. 21/8271, se vedlegg 4.

<sup>179</sup> Op.cit fjerde avsnitt.

<sup>180</sup> Se eks. Rt. 2022-1271-A avsnitt 46-50.

<sup>181</sup> Prop. 81 L (2021-2022).

fortsatt kan ha regler om administrative foretakssanksjoner på «tilnærmet objektivt grunnlag», etter en konkret vurdering av behovet og forholdet til EMK.<sup>182</sup>

I utgangspunktet kan norsk rett gi bedre rettssikkerhetsgarantier enn det EMK gir.

Departementet har likevel ikke stengt for bruk av foretakssanksjoner på «tilnærmet objektivt grunnlag». Det må derfor vurderes om det objektive ansvaret etter akvakulturloven § 30 er innenfor «reasonable limits», jf. EMD-praksisen redegjort for i oppgavens punkt 3.2.2.

### **3.4 Er akvakulturloven § 30 sitt objektive ansvar innenfor «reasonable limits»?**

I instruksen fra Justis- og beredskapsdepartementet, fremgår det blant annet at ettersom overtredelsesgebyr er straff etter EMK, vil også HR-2021-797-A «i utgangspunktet» få anvendelse på overtredelsesgebyr. Som vist til i punkt 3.1, er det noe usikkert om dette reelt sett var Høyesteretts mening med avgjørelsen. Visse rettssetninger er av en generell karakter, og andre rettssetninger er konkret knyttet opp til strl. § 27.

Det fremstår mest naturlig å se hen til i hvilke tilfeller EMD godtar at administrative foretakssanksjoner ilegges på objektivt grunnlag, og da om akvakulturloven § 30 er i overensstemmelse med dette. Dette må anses å være i tråd med også Høyesteretts tolkning av EMK i HR-2021-797-A, ettersom de begrunnet det «nye» skyldkravet for strl. § 27 utelukkende basert på EMD-praksis.

I avgjørelsen fra EMD, *Jussila mot Finland*, uttaler domstolen at administrative sanksjoner «differ from the hard core of criminal law; consequently the criminal-head guarantees will not necessarily apply with their full stringency».<sup>183</sup> Saken gjaldt illeggelse av tilleggs�skatt.

Dette utløser et spørsmål om sanksjoner etter akvakulturloven § 30 er ansett som «hard core criminal law», eller om det er en «mykere» sanksjon etter EMDs praksis. I *Jussila*-saken viser EMD til at hva som er ansett som straff etter konvensjonen, har myknet opp etter innføringen av Engel-kriteriene. Administrativt ilagte sanksjoner kan derfor anses som straff etter EMK grunnet disse kriteriene. Dette har medført at «straff» ikke lengre utelukkende er «the traditional categories of criminal law».<sup>184</sup> En konsekvens av dette er at det finnes ulike

---

<sup>182</sup> Prop. 81 L (2021-2022)side 28.

<sup>183</sup> *Jussila mot Finland* [GC], 2006, no. 73053/05, avsnitt 43.

<sup>184</sup> *Op.cit* avsnitt 43.



kategorier av straff, og dermed også ulike «degree of stigma» knyttet til straffen. EMD henviser til *Öztürk* som et eksempel på straff ilagt på administrativt nivå, som ikke anses som «hard core criminal law».<sup>185</sup> I *Jussila* kom EMD frem til at rettssikkerhetsgarantiene til klageren måtte sees i sammenheng med at det var tale om en administrativ sanksjon. Sanksjonen var ikke ilagt etter den nasjonale strafferetten. Der en sanksjon er tradisjonell straff, vil dette også utløse en større grad av «stigma». Det konkrete spørsmålet var om klageren hadde rett til en muntlig høring av sin sak for den nasjonale skattemyndigheten – noe EMD kom frem til at klageren ikke hadde rett til - rettssikkerhetsgarantiene måtte sees i sammenheng med sanksjonen.<sup>186</sup>

Dette kan overføres til akvakulturloven § 30, der det også er tale om en økonomisk sanksjon som ilegges av forvaltningen. Det er altså ikke straff etter norsk nasjonal rett. Som nevnt i avhandlingen, vil formell straff ha en annen signalfunksjon enn en administrativ sanksjon. Dette taler for at administrative sanksjoner har en lavere grad av «stigma» enn straff. Argumentet kan særlig gjøre seg gjeldene ettersom akvakulturloven § 31 har en hjemmel om straff, og overtredelsesgebyr etter § 30 vil således automatisk være ansett som en mer perifer sanksjon etter det norske rettssystemet.<sup>187</sup>

Etter mitt syn vil ofte økonomiske sanksjoner ilagt av forvaltningen anses som mykere strafferettslige sanksjoner. Dette er basert på EMDs uttaler i forbindelse med Engel-kriteriene. I vurderingen av om en reaksjon er ansett som «straff» etter EMK, vurderer domstolen blant annet «innhold og alvor av den sanksjon som lovbrøyteren risikerer ved overtredelsen» (Engel-kriteriet nummer 3). EMD-praksis omkring sanksjons innhold og alvor, tilsier at økonomiske sanksjoner ikke er ansett som «alvorlige» sanksjoner etter EMK, selv om de uansett kan kvalifisere som straff.<sup>188</sup>

Det må derfor kunne legges til grunn at sanksjoner etter akvakulturloven § 30 ikke er ansett som «hard core of criminal law», selv om sanksjonen er karakterisert som straff etter

---

<sup>185</sup> *Jussila mot Finland* [GC], avsnitt 43, se også fotnote 101 og 103 om *Öztürk mot Tyskland* [P], avsnitt 54.

<sup>186</sup> *Op.cit* avsnitt 43 til 49.

<sup>187</sup> Emberland (2022) på side 113-114 er også av den oppfatning at administrative foretakssanksjoner ikke kan ha like sterke rettssikkerhetsgarantier heftet ved seg, og viser hovedsaklig til *Buttsili mot Malta* for å underbygge denne påstanden.

<sup>188</sup> Se fotnote 93 om *Öztürk mot Tyskland* [P], avsnitt 54

konvensjonen. Det blir således et spørsmål om akvakulturloven § 30 sitt objektive ansvar er innenfor «reasonable limits» i lys av den overnevnte EMD-praksisen.

Det må derfor redegjøres for hva som ligger i vilkåret «reasonable limits». De linjer som er trukket opp i *Salabiaku*-avgjørelsen er retningsgivende for de rettssikkerhetsgarantier som må foreligge ved bruk av objektiv straff.<sup>189</sup> I *Salabiaku* uttaler EMD at staten må sikre at objektiv straff blir brukt «within reasonable limits which take into account the importance of what is at stake and maintain the rights of the defence».<sup>190</sup>

I denne vurderingen må det blant annet legges vekt på om foretaket har mulighet til å tilbakevise påstandene som blir rettet mot dem.<sup>191</sup> En kan altså ikke bli pålagt et ansvar for en overtredelse dersom overtrederen ikke får mulighet til å forsvare seg, eller fremlegge bevis for at overtredelsen ikke har skjedd.

Denne vurderingen vil henge sammen med *beviskravene* for å ilegge overtredelsesgebyr, og hvilken *kontradiktorisk prosess* som foregår ved forvaltningens ileggelse av gebyr. Ordlyden i akvakulturloven § 30 er taus angående hvilket beviskrav som gjelder ved ileggelse av overtredelsesgebyr. Det fremgår imidlertid av forarbeidene til bestemmelsen at det må foreligge *klar sannsynlighetsovervekt* for at gebyr kan ilegges.<sup>192</sup> Dette er i tråd med det beviskrav som gjelder etter konkurranseloven § 29, som var temaet i Rt. 2011 s. 910. Det ble her konkludert med at det må fremskaffes en samling med «tungtveiende, nøyaktige og samstemmende bevis», for at beviskravet skal være oppfylt.<sup>193</sup> I vanlige sivile saker er det et krav om ordinær sannsynlighetsovervekt.<sup>194</sup> Årsaken til at det stilles et krav om klar

---

<sup>189</sup> Se punkt 3.2.2 og 3.3 om denne vurderingen. Praksis omkring skyldpresumsjoner er også relevante ved vurderingen av om objektiv straff, jf. drøftelse i punkt 3.2.2

<sup>190</sup> *Salabiaku* mot Frankrike [J] avsnitt 28.

<sup>191</sup> Dette uttales i *G.I.E.M S.r.l m.fl. mot Italia* [GC], i avsnitt 243, der det henvises til *Salabiaku* mot Frankrike [J], avsnitt 27-28 og *Janosevic* mot Sverige [J], avsnitt 68.

<sup>192</sup> Jf. Prop. 103 L (2012-2013) side 62-63.

<sup>193</sup> Rt. 2011 s. 910 avsnitt 48, om lov 05. mars 2004 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven).

<sup>194</sup> Se blant annet de gamle forarbeidene til akvakulturloven § 30, før bestemmelsen ble revidert til å få et objektivt skyldkrav, Ot.prp.nr.61 (2004-2005) side 76. Det fremgår her at det var et krav om alminnelig sannsynlighetsovervekt, som i vanlige sivile saker.

sannsynlighetsovervekt, er for å tilfredsstillere kravene etter EMK.<sup>195</sup> At det er et krav om klar sannsynlighetsovervekt, tilsier at foretaket har gode rettssikkerhetsgarantier.

I bevisvurderingen er det også sentralt å se hen til hvem som har bevisbyrden.<sup>196</sup> Dersom foretaket måtte bevise at de *ikke* hadde overtrådt regelverket, ville det nærmest vært en automatikk i å bli straffet – muligens på feil grunnlag. Det ville vært vanskelig motbevise de påstander som ble rettet mot seg. Verken i lovtekst eller forarbeidene til akvakulturloven er det nevnt hvem som har bevisbyrden. I en avgjørelse fra lagmannsretten fastsettes det at det er «uomtvistet» at staten har bevisbyrden.<sup>197</sup> Det ligger uansett en implisitt forutsetning om at det er forvaltningen som har bevisbyrden, i det at forvaltningen må fremlegge «tungtveiende, nøyaktige og samstemmende bevis» for at akvakulturanlegget skal kunne bli ilagt overtredelsesgebyr.

Også foretakets adgang til å tilbakevise og kommentere forvaltningens påstander, må vurderes. Dette nevnes blant annet i *G.I.E.M*-avgjørelsen, der det nevnes at siktede må ha mulighet til å «exonerate himself from the accusations against him».<sup>198</sup> Dersom foretaket har anledning til å angripe vedtaket på noen måte, og motbevise det faktum forvaltningen bygger på, vil dette være et avbøtende middel for rettssikkerheten til foretaket. Adgang til å angripe vedtaket vil være et element både i «*the impotence of what is at stake*» og at siktede har rett til å «*maintain the rights of the defence*». Dersom siktede blir møtt med grove beskyldninger rettet mot seg, som er viktige for sakens utfall, må dette klart anses å berøre vurderingen om «*the importance of what is at stake*». En sentral rett av retten til å forsvare seg, er å kunne motbevise og imøtegå de beskyldninger som blir rettet mot seg.

De vanlige saksbehandlingsregler i forvaltningsloven får anvendelse på vedtak som fattes etter akvakulturloven. Dette medfører at foretaket får forhåndsvarsel før vedtak treffes, mulighet til å uttale seg i saken, rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter og

---

<sup>195</sup> Prop. 103 L (2012-2013) side 62-63. Det ble her lagt til grunn at overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30 ikke var ansett som straff. Departementet så like vel gode grunner for at det samme beviskravet måtte gjelde for akvakulturloven § 30 som for andre sanksjonsformer som var å anse som straff etter EMK, på grunn av likhetstrekkene ved sanksjoneringen. I dag er det derimot klart at også akvakulturloven § 30 er å anse som straff. Synspunktene må derfor i alle fall stå seg i dag.

<sup>196</sup> Eksempelvis i *Busuttil mot Malta [J]* ble det vektlagt at det var påtalemyndigheten som hadde bevisbyrden i saken – da om hvem som hadde bevisbyrden vedrørende om vilkårene i gjerningsbeskrivelsen var oppfylt.

<sup>197</sup> LB-2012-65196 punkt 2.

<sup>198</sup> *G.I.E.M S.r.l mot Italia [GC]*, avsnitt 243.

klageadgang.<sup>199</sup> Der klagemulighetene er uttømt, har også foretaket en rett til å få saken overprøvd i sin helhet av domstolene. Domstolen kan da avsi realitetsavgjørelse i saken.<sup>200</sup> Ved rettslig prøving, gjelder de vanlige regler etter tvisteloven – herunder at partene kan fremlegge bevis og de har rett til å uttale seg i forbindelse saken.<sup>201</sup>

Det er altså en rekke muligheter for foretaket å imøtegå de anklager som blir rettet mot seg – og disse mulighetene utløses allerede *før* vedtak treffes, ettersom foretaket skal motta forhåndsvarsel om overtredelsen. Det kan reises spørsmål om foretaket har reelle muligheter til full overprøving av vedtaket – ettersom det anses som en sivil sak, har en ikke rett på gratis forsvarer. Dette kan være en kostnadsrik prosess. Dersom det påløper en prosessrisiko, vil foretaket kunne bli ansvarlig for myndighetenes sakskostnader dersom foretaket taper saken.<sup>202</sup> Denne problematikken er særlig aktuelt for små- og mellomstore bedrifter, som ikke har like økonomiske forutsetninger som et stort akvakulturanlegg. Derimot er det fortsatt en reell rett og mulighet til å prøve saken, og det må kunne legges til grunn at foretaket i de fleste tilfeller har de økonomiske forutsetningene til å kunne angripe saken for domstolene.

Etter dette må foretaket ha tilstrekkelige muligheter til å både imøtegå de påstander som blir rettet mot seg, herunder en reell mulighet til å «exonerate himself from the accusations against him», og å «maintain the rights of the defence».<sup>203</sup>

Et ytterligere rettssikkerhetskrav er presisert i avgjørelsen *Janosevic mot Sverige*. Det er her oppstilt et proporsjonalitetskrav, som er formulert som at «the means employed have to be reasonably proportionate to the legitimate aim sought to be achieved».<sup>204</sup> Dette tolkes som en ordinær proporsjonalitetsvurdering slik vi kjenner den, ved at det tiltaket må stå i samsvar med det man vil oppnå – grunnen til at man opererer med et objektivt ansvar i stedet for et skyldkrav, må kunne begrunnes og være rimelig.<sup>205</sup> I de tilfeller en bestemmelse verner om et spesielt viktig område av stor samfunnsmessig betydning, kan det anses mer proporsjonalt å benytte objektivt ansvar. Dette fordi den interesse som skal beskyttes, er så viktig at det anses

---

<sup>199</sup> Det anses ikke hensiktsmessig å redegjøre ytterligere for dette. Se forvaltningsloven §§ 16, 17, 18, 24, 25, 28.

<sup>200</sup> Jf. akvakulturloven § 30 femte ledd og redegjørelse i punkt 2.4.1

<sup>201</sup> Se eksempelvis lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) § 14-1 om partenes innsynsrett, § 21-3 om fri bevisføring, og § 21-5 om forklaringsplikt.

<sup>202</sup> Jf. tvisteloven § 20-2 første ledd jf. andre ledd.

<sup>203</sup> Jf. G.I.E.M S.r.l m.fl. mot Italia [GC] avsnitt 243 og Salabiaku mot Frankrike [J] avsnitt 28

<sup>204</sup> *Janosevic mot Sverige* [J] avsnitt 101

<sup>205</sup> En slik tolkning støttes av uttalelsene i Prop. 81 L (2021-2022) side 39

som et *nødvendig virkemiddel* å benytte et objektivt ansvar. Dette var et tema i saken *Busuttil mot Malta*. I denne saken foretok EMD en slik proporsjonalitetsvurdering av den objektive sanksjonshjemmelen. Det ble her vektlagt at staten har en finansiell stor og viktig interesse i skattesaker, som tilsa at objektivt ansvar var proporsjonalt.<sup>206</sup>

I forbindelse med overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30, er det viktig å merke seg at det gjelder *akvakulturanlegg*, som potensielt kan utgjøre store farer og konsekvenser miljøet. Næringen er regulatorisk med et strengt regelverk, og næringen er også konsesjonsbetinget. Det er ikke et rettskrav å drive akvakulturvirksomhet. Den potensielt store miljørisikoen et slikt anlegg har, vil således tale for at et objektivt ansvar kan godtas og at det er proporsjonalt. Det kan hevdes at det er en automatikk i at oppdrettsnæringen truer miljøet, ettersom det er et såpass stort inngrep i naturen med en betydelig miljørisiko tilknyttet virksomheten.

Etter dette synes det som at akvakulturloven § 30 kan benyttes på objektivt grunnlag – da grunnet at siktede har flere muligheter til å imøtegå påstandene, og har en reell mulighet til å overprøve vedtaket. Foretaket har altså flere rettssikkerhetsgarantier som ivaretas ved ileggelse av overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30. Videre et miljøhensynet svært viktig. Å benytte et objektivt ansvar kan dermed påtvinge akvakulturanleggene til å være årvåkne – da å sikre rutinene sine, benytte seg av nytt og oppdatert utstyr og maskiner, kontrollere egen virksomhet og aktivt prøve å unngå at skader skjer. Dersom en skade mot formodning skal skje – er den potensielle miljøskaden så stor, at et objektivt ansvar kan godtas grunnet *det formål en søker å oppnå med reguleringen*. Det kan også argumenteres med at virksomheten, ved å søke om tillatelse til å drive med akvakultur, *aksepterer den risikoen* som ligger i å drive virksomhet basert på en konsesjon, og å drive en potensielt miljøskadelig virksomhet.

At akvakulturanlegg utgjør en så stor miljørisiko, taler også for at forvaltningen trenger en effektiv håndhevelse av sanksjonsregimet for å sørge for at regelverket etterlevs. Dette taler for at et objektivt ansvar kan godtas, ettersom det medfører en lettere konstatering av ansvar enn det en skyldvurdering ville medført.

---

<sup>206</sup> Se *Busuttil mot Malta* [J], avsnitt 47 om proporsjonalitetsvurdering og avsnitt 55 om den konkrete vurderingen

Som gjennomgangen har vist, er akvakulturloven § 30 i samsvar med de krav som oppstilles i overnevnte EMD-praksis. Mye tyder på at ileggelse av objektiv straff er innenfor «reasonable limits». Det anses hensiktsmessig å se om det finnes *ytterligere* grunnlag i EMD-praksis som tilsier at slikt objektivt ansvar ikke er i tråd med konvensjonens krav.

Det kan være problematisk at det foreligger en såpass skjønnsmessig beslutningsnorm for forvaltningen til å vurdere om overtredelsesgebyr kan ilegges, jf. opplistingen i akvakulturloven § 30 annet ledd. Som vist i punkt 2.4.3, *må* ikke forvaltningen legge vekt på noen av momentene som stilles opp i annet ledd. De har en *adgang* til å vurdere momentene, men det er altså ingen form for bundethet til momentlisten. Selv om forarbeidene tilsier at momentene *burde* vektlegges, er det en ren kan-bestemmelse etter sin ordlyd. Dette kan innebære vilkårlige avgjørelser fra forvaltningens side, noe som generelt sett må sies å svekke rettssikkerheten til foretakene. Etter det jeg kan finne, har ikke dette vært et direkte tema i noen av EMD-sakene som omhandler foretakssanksjoner.

I saken *Barberà, Messeguè og Jabardo mot Spania* uttaler EMD at det kan konstateres brudd på konvensjonen etter en helhetsvurdering av rettssikkerhetsgarantiene, selv om det ikke kan konstateres et konkret brudd på en av rettighetene i konvensjonen.<sup>207</sup> Slike skjønnsmessige vurderingsmomenter, uten bundethet, kan tale for at forvaltningen ikke har tilstrekkelige retningslinjer for sin skjønnsutøvelse, og at avgjørelsene blir vilkårlige. Vilkaarlige avgjørelser er uheldige, og dette gjør seg særlig gjeldende der det finnes et objektivt grunnlag for sanksjon. Den skjønnsmessige beslutningsnormen kan også vanskeliggjøre hensynet til prevensjon – et foretak vet ikke hvilke momenter som blir vektlagt i vurderingen, som kan medføre at det blir vanskelig å innrette seg ved fremtidig drift. Uten noe form for bundethet til vurderingsmomentene i annet ledd, kan forvaltningen i realiteten fatte vedtak om overtredelsesgebyr på *rent* skjønnsmessig grunnlag dersom vilkårene i første ledd er oppfylt.

Imidlertid er dette også noe av essensen i ileggelse av overtredelsesgebyr – det skal skje en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Det er derfor vanskelig å unngå at det er noe «flytende» retningslinjer for forvaltningens skjønnsutøvelse.

---

<sup>207</sup> *Barberà, Messeguè og Jabardo mot Spania* [P] 1988, no. 10590/83 avsnitt 68

Som vist til ovenfor, må rettssikkerhetsgarantiene tilpasses den sanksjonsformen som det er tale om.<sup>208</sup> Det synes som EMD har vektlagt foretakenes mulighet til å tilbakevise påstandene, og at dette er tilstrekkelig rettssikkerhetsgaranti.<sup>209</sup> Foretakene vil uansett ha mulighet til å tilbakevise og eventuelt motbevise de grunner som forvaltningen bygger sitt vedtak på, da det tross alt er et krav at vedtak skal begrunnes. Dette medfører at uansett hvilke momenter vedtaket har bygd på, så vil foretaket ha en reell mulighet til å tilbakevise påstandene eller komme med motargumenter ved en domstolsbehandling. Dette må være avgjørende etter nevnte EMD-praksis.

Etter dette må et objektivt straffansvar i akvakulturloven § 30 sies å være innenfor «reasonable limits».

## **4 Oppsummering av skyldkravet i akvakulturloven § 30**

Avhandlingen har vurdert om det gjelder et skyldkrav ved ileggelse av overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30. Selv om forvaltningsloven § 46 har fastsatt et utgangspunkt om uaktsomhet, er det gode grunner som taler for at særlovgivning kan hjemle et objektivt ansvar. Som illustrert i oppgavens kapittel 3, synes det ikke som EMD har stengt for bruk av objektivt straffansvar – og i alle fall ikke for forvaltningssanksjoner. Vurderingen om objektivt ansvar kan ilegges, vil bero på en «forholdsmessighetsvurdering» («reasonable limits»-vurdering). Det finnes altså flere grunner som taler for at forvaltningen ikke trenger å praktisere akvakulturloven § 30 med et uaktsomhetskrav, slik de gjør i dag.

Som oppgaven viser, sikrer akvakulturloven § 30 tilstrekkelige rettssikkerhetsgarantier for foretaket. Akvakulturanlegget har anledning til å tilbakevise påstandene, og å få prøvd vedtaket for domstolene. I tillegg har det objektive straffansvaret et legitimt formål, og objektiv sanksjon anses som proporsjonalt i tilknytning til hva bestemmelsen skal ivareta. Objektivt ansvar anses også proporsjonalt grunnet at akvakulturnæringen er konsesjonsbasert, og at virksomheten kan medføre betydelig miljøfare. Akvakulturloven § 30 har heller ikke et rent objektivt ansvar, ved at det er en «kan»-bestemmelse og det er unntak for hendelige uhell og force majeure-tilfeller.

---

<sup>208</sup> Jf. Jussila mot Finland [GC]

<sup>209</sup> Aal (2018) legger også dette til grunn på side 482

Etter en systematisering av rettskildematerialet, er det nærliggende å konkludere med at forvaltningen kan benytte et objektivt ansvar ved illeggelse av overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30.

#### **4.1 Rettspolitiske betraktninger**

Avhandlingen har gjennomgått både norske kilder og EMK-retten for å belyse problemstillingen. Oppgaven har primært vært en gjennomgang av rettstilstanden de lege lata. I dette punktet vil noen rettspolitiske betraktninger bli presentert.

Selv om oppgaven har konkludert med at det ikke synes å være et forbud mot illeggelse av overtredelsesgebyr på objektivt grunnlag, er det verdt å nevne at konklusjonen ikke er uten betenkeligheter. Objektivt sanksjonsansvar er omdiskutert. Et skyldkrav kan være viktig, også ved illeggelse av overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30. Om bestemmelsen burde benytte et skyldkrav eller et objektivt ansvar, beror på en balansering av ulike hensyn.

Et objektivt ansvar vil medføre at en sanksjon kan ramme noen som ikke kunne ha handlet annerledes, også den som ikke hadde anledning eller evne til å handle i tråd med loven. Et ansvar uten skyld kan innebære flere negative konsekvenser – eksempelvis følelse av urettferdighet og manglende tiltro til myndighetene. Det kan tenkes at foretak unnlater å rapportere inn ulykker eller feil som foretaket har begått, ettersom de anser innrapportering som en risiko for å bli ilagt overtredelsesgebyr. Dette kan i så fall slå motsatt ut overfor prevensjonshensynet, dersom foretak forsøker å skjule sine feil.

Det er likevel flere gode grunner til å benytte et objektivt sanksjonsansvar, og dette gjør seg særlig gjeldende ettersom det objektive ansvaret verken er absolutt eller automatisk.

Akvakulturloven § 30 er en «kan»-regel og det er unntak for force majeure og hendelige uhell. Min vurdering er at det objektive ansvar må sees i sammenheng med at oppdrettsnæringen er en noe spesiell næring. Den nevnte miljørisikoen bør vektlegges tungt, lik som det faktum at oppdrettsnæringen *automatisk* utgjør en fare for miljøet, dersom foretaket ikke *aktivt* forebygger dette. Det er også et faktum at akvakulturanlegg ofte har en svært god økonomisk avkastning på virksomheten sin. Der en økonomisk avkastning går på bekostning av miljøet, vil det ikke nødvendigvis anses som uproporsjonalt å benytte et objektivt ansvar, dersom dette blir praktisert på en betryggende måte. Det er et moment at akvakulturanlegg nyter økonomisk avkastning på et fellesgode – naturen.



Ulike hensyn taler for og imot objektivt sanksjonsansvar for akvakulturloven § 30. Det er opp til lovgiver å vurdere hva som bør være utslagsgivende.

Dersom akvakulturloven § 30 skal anvendes med et skyldkrav, burde dette være en lovgiveroppgave. Som allerede indikert, kan det stilles spørsmål ved Høyesteretts konklusjon. Retten konkluderte med at objektiv straff ikke kan benyttes grunnet EMK, uten å faktisk gjennomgå de relevante kildene fra EMD. Rettskildematerialet som Høyesterett bygger på, er svært snevert. Høyesteretts rettssetninger om at *G.I.E.M* stenger for bruk av objektiv straff på generelt grunnlag, kan derfor potensielt sett være problematiske. Dette har gitt som utslag at avgjørelsen har blitt benyttet for å vurdere foretakssanksjoner.

At Justis- og beredskapsdepartementet har bygd sin instruks på HR-2021-797-A, har fått konsekvenser for forvaltningsorganene. Som avhandlingen har vist, er ikke selvsagt at det samme skyldkravet må gjelde for foretakssanksjoner som for foretaksstraff. Høyesterett har ikke uttalt seg om at skyldkravet også må gjelde for forvaltningssanksjoner. Dette medfører at også departementet har gått på bekostning av lovgiverviljen. Høyesteretts tolkning kan muligens forsvares med at domstolen også har en *rettsutviklende* funksjon, men et departement har ikke tilsvarende myndighet. Dette noe betenkelig. At flere vedtak hos Fiskeridirektoratet måtte omgjøres grunnet instruksene, viser også at forvaltningsorganene har fått merarbeid grunnet denne instruksene – selv om mye tyder på at det ikke var nødvendig for forvaltningen å omlegge sin praktisering.

Det må her kommenteres at forvaltningsorganene har gått *lengre* enn det Høyesterett har, ved å også avskjære for anonyme og kumulative feil, jf. brev fra Fiskeridirektoratet v/ Kyst- og havbruksavdelingen. HR-2021-797-A kommenterte ikke ansvaret for anonyme og kumulative feil, men etterfølgende Høyesterettspraksis har konkludert med at det godtas å ilegge foretakssanksjoner for anonyme og kumulative feil. Jeg har ikke funnet noen dokumentasjon som tilsier at Fiskeridirektoratet har endret praksisen sin i tråd med etterfølgende Høyesterettspraksis. Det tas likevel høyde for at det kan finnes nyere retningslinjer hos forvaltningen omkring dette tema – men hvis ikke, er dette noe uheldig.

Da Fiskeridirektoratet har snevret inn akvakulturloven § 30 ytterligere enn det HR-2021-797-A gir uttrykk for, har et direktorat nærmest gått inn som en del av den lovgivende myndighet. Forvaltningen skal være en håndhevende myndighet, og ikke en lovgivende myndighet. De har således ikke grunnlag etter loven til å skape rett eller utvikle rett. Dersom

overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30 ikke skal kunne ilegges i de tilfeller forvaltningen ikke kan utpeke en konkret gjerningsperson, vil bestemmelsen miste mye av sitt anvendelsesområde. Som vist i avhandlingen, fremgår det av forarbeidene til bestemmelsen at foretak er et eget «subjekt» i medhold av bestemmelsen, og at foretaket har et særskilt ansvar i form av arbeidsgiveransvaret. Enkeltpersoners handlinger er lite vektlagt, nettopp fordi det kan være vanskelig å utpeke konkrete gjerningspersoner i forbindelse med handlingen eller unnlåtelsen.

Til sist vil *rettsikkerhetsproblematikken* i forbindelse med akvakulturakvakulturloven § 30 kommenteres. Som nevnt avslutningsvis i punkt 3.4, har forvaltningen fått tillagt en svært bred skjønsmessig kompetanse i annet ledd. Et grep for å avbøte denne problematikken, og da bidra til bedre forutberegnelighet for foretakene, kan være å endre ordlyden i annet ledd. Dersom en benytter strl. § 28 som sammenligningsgrunnlag, ser en at momentene i strl. § 28 «skal» vektlegges. Det fremstår som klarere hva som er beslutningsgrunnlaget for påtalemyndighetene og domstolene i forbindelse med ileggelse av foretaksstraff, ettersom de *må* vektlegge vurderingsmomentene. Det kunne derfor vært hensiktsmessig å endre ordlyden i akvakulturloven § 30 annet ledd fra «kan» til «skal».

Forvaltningen ville da fått en klarere bundethet til beslutningsnormen sin. Dette kunne skjerpet rettssikkerheten, ved at det er klarere vurderingsmomenter å forholde seg til, både for forvaltningen selv og for foretakene.

# Referanseliste

## Lovgivning

Grunnloven	Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov
Straffeloven 1902	Lov 22. mai 1902 Almindelig borgerlig Straffelov
Forvaltningsloven	Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker
Forurensningsloven	Lov 23. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensning og om avfall
Straffeprosessloven	Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker
Menneskerettsloven	Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett
Konkurranseloven	Lov 05. mars 2004 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger
Straffeloven	Lov 20. mai 2005 nr. 30 om straff
Arbeidsmiljøloven	Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.
Akvakulturloven	Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur
Tvisteloven	Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister
Plan- og bygningsloven	Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling

## **Endringslover og forskrifter**

Endringslov til akvakulturloven	LOV-2013-06-21-74
Endringslov til forvaltningsloven	LOV-2016-05-27-15 27. mai 2016 nr. 15
Endringslov til straffeloven 2005	LOV-2019-06-19-24 19. juni 2009 nr. 74
Akvakulturdriftsforskriften	Forskrift 17. juni 2008 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg, FOR-2008-06-17-822
Forskrift om utfisking mv. av rømt oppdrettsfisk	Forskrift 05. februar 2015 nr. 89 om fellesansvar for utfisking mv. av rømt oppdrettsfisk, FOR-2015-02-05-89
Forskrift om håndheving av akvakulturloven	Forskrift 20. desember 2013 nr. 1675 om reaksjoner, sanksjoner med mer ved overtredelse av akvakulturloven, FOR-2013-12-20-1675

## **Konvensjoner**

EMK	Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Roma, 4.november 1950 (i kraft 3.september 1953) – Den europeiske menneskerettskonvensjonen
-----	---

## **Norske lovforarbeider og andre offentlige dokumenter**

NUT 1958: 3	Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning
Ot.prp.nr.27 (1990-1991)	Om lov om endringer i straffeloven m.m (straffansvar for foretak)
Ot.prp.nr.3 (1998-1999)	Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)

NOU 2003:15	Fra bot til bedring – Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff
Ot.prp.nr.90 (2003-2004)	Om lov om straff (straffeloven)
Ot.prp.nr.61 (2004-2005)	Om lov om akvakultur (akvakulturloven)
Ot.prp.nr.22 (2008-2009)	Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 (siste delproposisjon – slutføring av spesiell del og tilpasning av annen lovgivning)
Prop. 103 L (2012-2013)	Endringer i akvakulturloven
Prop. 62 L (2015-2016)	Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)
Prop. 81 L (2021-2022)	Endringer i forvaltningsloven (skyldkrav ved administrativ foretakssanksjon og habilitetsreglenes anvendelse for statsråder)

## **Rettspraksis**

Rt. 1933 s. 212

Rt. 2000 s. 996 P

Rt. 2001 s. 1379 A

Rt. 2002 s. 1312 A

Rt. 2007 s. 785 A

Rt. 2007 s. 1684 A

HR-2009-1205-A

Rt. 2011 s. 910 A

HR-2012-1323-A

Rt. 2014 s. 238 A

Rt. 2014 s. 620 A

HR-2021-797-A

HR-2021-2249-A

HR-2022-1271-A

LB-2012-65196

## **Forvaltningspraksis**

Vedtak om overtredelsesgebyr etter akvakulturloven, ref. 20/9192, datert 21.12.2021, vedtak fra Fiskeridirektoratet til AS Øylaks, se **vedlegg 6**

Vedtak om overtredelsesgebyr etter akvakulturloven, ref. 19/17538, datert 06-01-2021, vedtak fra Fiskeridirektoratet til Slinkaberg-Hansen AS, se **vedlegg 7**

## **Avgjørelser fra Den Europeiske Menneskerettighetsdomstolen**

*Tyrer mot Storbritannia* [J], Application no. 5856/72, 25. april 1972

*Engel m.fl mot Nederland* [P], Application no. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, 08. juni 1976

*Öztürk mot Tyskland* [P], Application no. 8544/79, 21. februar 1984

*Salabiaku mot Frankrike* [J], Application no. 10519/83, 7. oktober 1988

*Barberà, Messeguè og Jabardo mot Spania* [P], Application no. 10590/83, 6. desember 1988

*Bendenoun mot Frankrike* [J], Application no. 12547/86, 24. februar 1994

*Garyfallou AEBE mot Hellas* [J], Application no. 18996/9, 24. september 1997

*Göktan mot Frankrike* [J], Application no. 33402/96, 2. juli 2002

*Janosevic mot Sverige* [J], Application no. 34619/97, 23. juli 2002

*Västberga Taxi Aktiebolag og Vulic mot Sverige* [J], Application no. 36985/97, 23. juli 2002

*Radio France m.fl. mot Frankrike* [J], Application no. 53984/00, 30. mars 2004

*Rosenquist mot Sverige* [J], Application no. 60619/00, 14. september 2004

*Jussila mot Finland* [GC], Application no. 73053/01, 23. november 2006

*Sud Fondi S.r.l m.fl mot Italia* [J], Application no. 75909/01, 20. januar 2009

*M mot Tyskland* [J], Application no. 19359/04, 17. desember 2009

*Varvara mot Italia* [J], Application no. 17475/09, 29. oktober 2013

*G.I.E.M S.r.l. m.fl mot Italia* [GC], Applications nos. 1828/06; 34163/07;19029/11, 28. juni 2018

*Kangers mot Latvia*, [J], Application no. 35726/10, 14. mars 2019

*Busuttil mot Malta* [J], Application no. 48431/18, 3. juni 2021

## Litteratur

- Aal (2018) Aal, Jørgen «*Rettsstat og menneskerettigheter*», 5. utgave, Fagbokforlaget, 2018
- Eckhoff og Smith (2022) Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind, «*Forvaltningsrett*», 12. utgave Universitetsforlaget 2022
- Emberland (2022) Emberland, Marius, «*Stiller EMK nå et krav om skyld ved straff?*», Lov og rett 2022/2, side 97-116 (lest på Juridika: <https://juridika.no/tidsskrifter/lov-og-rett/2022/2/artikkel/emberland>)
- Eskeland/Høgberg (2017) Eskeland, Ståle, «*Strafferett*», 5. utgave ved Høgberg, Alf Petter, Cappelen Damm Akademisk 2. opplag 2018

- Hjelmeng m.fl. (2021) Hjelmeng, Erling m.fl., «Sanksjonsregimer for foretak», Tidsskrift for strafferett 2021/3, Årgang 21, side 273-299. (lest på Juridika: <https://juridika.no/tidsskrifter/tidsskrift-for-strafferett/2021/3/artikkel/hjelmeng>)
- Høivik (2012) Høivik, Knut, «Foretaksstraff», 1. utgave, Cappelen Damm Akademisk 2012
- Høivik (2021) Høivik, Knut, «Foretaksstraff og korrupsjon – en utredning for Justis- og beredskapsdepartementet», 26. mai 2021 (sist hentet 27.04.2023: <https://www.regjeringen.no/contentassets/0c02d87e8751414d9152634c2234f335/horing-utredning-om-foretaksstraff-og-korrupsjon.pdf> )
- Jahre (2018) Jahre, Hans-Petter, merknad til Case of G.I.E.M S.r.l and others v. Italy (Norsk sammendrag), publisert 08. desember 2018, publisert på lovdata: <https://lovdata.no/pro/#document/EMDN/avgjorelse/emdn-2006-1828-itali> Sist hentet 27.04.2023
- Jahre (2019) Jahre, Hans-Petter, merknad til forvaltningsloven § 44, publisert 23.01.2019, publisert på lovdata: <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/1967-02-10/%C2%A744> Sist hentet 27.04.2023
- Matningsdal (à jour per 1. januar 2023) Matningsdal, Magnus, *Straffeloven 2005 Lovkommentar*, til § 21 og 27, Juridika.no,
- Mellbye (2018) Mellbye, Halfdan, «Rettslig regulering av norsk akvakultur», Universitetsforlaget 2018
- Pedersen (2016) Pedersen, Jussi Erik, «Begrunnelse av rettsavgjørelser», Universitetsforlaget 2016



- Rui (2009) Rui, Jon Petter, «*Forbudet mot gjentatt straffeforfølgning (ne bis in idem) i Den europeiske menneskerettighets-konvensjon protokoll 7 artikkel 4 – på ny*», Lov og Rett 2009/5, Årgang 48, side 283-298 (lest på Juridika: <https://juridika.no/tidsskrifter/lov-og-rett/2009/5/artikkel/rui>)
- Rui (2018) Rui, Jon Petter, «*Ingen straff uten skyld (nulla poena sine culpa) G.I.E.M. S.R.L. og andre mot Italia, søkenummer 1828/06, storkammerdom 28. juni 2018*», Tidsskrift for strafferett 2018/3, Årgang 18, side 202-215 (lest på Juridika: <https://juridika.no/tidsskrifter/tidsskrift-for-strafferett/2018/3/artikkel/rui>)
- Skoghøy (2014) Skoghøy, Jens Edvin A., «*Forvaltningssanksjoner, EMK og Grunnloven*», 2014, Jussens Venner vol. 49 utgave 5, s. 297–339
- Skoghøy (2018) Skoghøy, Jens Edvin A., «*Rett og rettsanvendelse*», Universitetsforlaget 2018
- Sund og Vegheim (å jour per 13. oktober 2022) Sund, Eirik Wold og Vegheim, Oskar, Vergheim Karnov lovkommentar til akvakulturloven § 30 note 5 og X, Lovdata.no

## **Offentlige dokumenter, instruksjer og kommunikasjon med det offentlige**

Delegasjonsbrev fra Fiskeridirektøren om delegering av myndighet til å fatte vedtak om overtredelsesgebyr, ref. 17/18348, datert 26.06.2019, lagt ved som **vedlegg 1**

Justis- og beredskapsdepartementets anbefaling til Norges departementer (her vedlagt med mottaker: Landsbruks- og matdepartementet), ref. 21/2959-TRR, datert 12.05.202, lagt ved som **vedlegg 2**

Nærings- og fiskeridepartementets instruks til Fiskeridirektoratet angående praktisering av ileggelse av overtredelsesgebyr, ref. 21/3588-1, datert 12.05.2021, lagt ved som **vedlegg 3**

Fiskeridirektoratet v/ Kyst- og havbruksavdelingens instruks om skyldkrav ved ileggelse av overtredelsesgebyr, ref. 21/8271, datert 09.06.2021, lagt ved som **vedlegg 4**

Epost fra Jørund Monsen ved Fiskeridirektoratet, datert 14.04.2023 og 26.04.2023, lagt ved som **vedlegg 8**

## **Statistikk og nettsteder**

Tall fra Norges Sjømatråd, sist hentet 28.04.2023: <https://seafood.no/aktuelt/nyheter/norge-eksporterte-sjomat-for-1514-milliarder-kroner-i-2022/#:~:text=Totalt%20eksporterte%20Norge%20%2C9,25%20prosent%2C%20fra%20rekord%C3%A5ret%202021>

Artikkel om norsk havbruksnæring av Nærings- og fiskeridepartementet, sist oppdatert 11.10.2021, sist hentet 28.04.2022: <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/fiskeri-og-havbruk/1/oppdrettslaksen/Norsk-havbruksnaring/id754210/>

## **Vedlegg til avhandlingen**

Vedlegg 5 er fjernet fra vedleggslisten. Vedleggene til avhandlingen er vedlegg 1-4 og 6-8.

# Vedlegg 1



Fiskeridirektoratet Region Midt  
Att:  
Postboks 185 Sentrum  
5804 BERGEN

Adm.enhet: Fiskeridirektøren  
Saksbehandler: Britt Leikvoll  
Telefon: 97158906  
Vår referanse: 17/18384  
Deres referanse:  
Dato: 26.06.2019

Vedlegg 1  
Side 1/1

## Delegasjon av myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr

Det vises til tidligere brev med delegasjon av myndigheten til å ilegge overtredelsesgebyr hjemlet i akvakulturloven ble delegert til to vedtaksregioner; region Nordland og region Sør.

Fiskeridirektøren har nå besluttet at alle fem regionene skal ha kompetanse til å fatte vedtak om overtredelsesgebyr. Hensikten er å øke effektiviteten og redusere saksbehandlingstiden for på den måten å bidra til at formålet med reaksjonen blir bedre ivaretatt.

Med virkning fra 1. juli 2019 delegeres myndighet til å fatte vedtak med hjemmel i akvakulturloven § 30 *Overtredelsesgebyr*, og forskrift om reaksjoner, sanksjoner med mer ved overtredelse av akvakulturloven (reaksjonsforskriften) §§ 7 og 8 til regionene Nord, Nordland, Midt, Vest og Sør.

De to vedtaksregionene (region Nordland og region Sør) vil ferdigbehandle de sakene fra andre regioner hvor saksbehandlingen er påbegynt. Saker som ikke er påbegynt returneres til opprinnelsesregionene.

Tidligere delegasjoner trekkes med dette tilbake fra 1. juli 2019, bortsett fra for de saker som er påbegynt i vedtaksregionene.

KH ved tilsyns- og miljøseksjonen vil utarbeide nye maler til bruk i arbeidet med utferdigelse av overtredelsesgebyr. I tillegg vil det etter ferien bli arrangert et møte med regionene hvor behovet for opplæring, utarbeidelse av rutiner osv. blir tema.

Med hilsen

Liv Holmefjord  
fiskeridirektør

Britt Leikvoll  
seksjonssjef

# Vedlegg 2

Vedlegg 2  
Side 1/4



## DET KONGELIGE JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Landbruks- og matdepartementet  
Postboks 8007 Dep  
0030 OSLO

Deres ref.

Vår ref.  
21/2959 - TRR

Dato  
12.05.2021

### Administrativ foretakssanksjon - betydningen av Høyesteretts dom 15 april 2021

Skyldkrav ved illeggelse av overtredelsesgebyr overfor foretak – Høyesteretts dom 15. april 2021.

#### 1. Innledning

Høyesterett har i dom 15. april 2021 ([HR-2021-797-A](#)) lagt til grunn at det objektive ansvaret for foretakssstraff som følger av straffeloven § 27 ikke er forenlig med straffebegrepet i EMK slik det er tolket av EMD. Videre konkluderte Høyesterett med at ordinær uaktsomhet er tilstrekkelig.

En rekke lover oppstiller et tilsvarende objektivt ansvar ved illeggelse av overtredelsesgebyr overfor foretak. Forvaltningsloven § 46 inneholder en bestemmelse som i all hovedsak tilsvarer straffeloven § 27, og slår fast at «når det er fastsatt i lov at det kan ilegges administrativ sanksjon overfor et foretak, kan sanksjon ilegges selv om ingen enkeltperson har utvist skyld.» På bakgrunn av Høyesteretts dom må det derfor tas stilling til om det også for illeggelse av administrativ sanksjon overfor foretak må innfortolkes et krav til alminnelig uaktsomhet.

#### 2. Høyesteretts dom 15. april 2021

Straffeloven § 27 første ledd lyder slik:

Postadresse  
Postboks 8005 Dep  
0030 Oslo

Kontoradresse  
Gullhaug Torg 4A  
0481 Oslo

Leveringsadresse  
Varenotak  
Akersgata 59  
0180 Oslo

Telefon - sentralbord  
22 24 90 90  
Org.nr.: 972 417 831

Lovsavdelingen  
Tonje Rønneberg Raud  
22245364  
tonje.raud@jd.dep.no

-Når et straffebud er overtrådt av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan foretaket straffes. Det gjelder selv om ingen enkeltperson har utvist skyld eller har skyldene etter § 20.-

Høyesterett har i dommen 15. april gitt følgende begrunnelse for at det må innfortolkes et skyldkrav i bestemmelsen:

-( 20) Spørsmålet er om dette objektive ansvaret er forenlig med straffebegrepet i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 6 nr. 2 og artikkel 7, slik det nå er fastlagt i Den europeiske menneskerettsdomstols (EMDs) storkammerdom 28. juni 2018 G.I.E.M. S.r.l. med flere mot Italia [EMD-2006-1828].

(21) Tre klager var i denne saken forent til felles behandling. De gjaldt alle inndragning til fordel for staten av eiendom som var utviklet i strid med Italias naturvernlovgivning. Italiensk lov satte ikke straff for juridiske personer, og inndragning kunne skje uavhengig av om det var utvist skyld hos personene som representerte selskapene som hadde stått for den ulovlige utbyggingen. I dommens avsnitt 241 følgende behandles vilkårene for straff etter EMK artikkel 7. Storkammeret tar i avsnitt 241 utgangspunkt i EMDs dom 20. januar 2009 Sud Fondi S.r.l. med flere mot Italia [EMD-2001-75909] og viser til avsnitt 116 i den dommen, hvor det blant annet uttales:

-As regards the Convention, Article 7 does not expressly mention any mental link between the material element of the offence and the person deemed to have committed it. Nevertheless, the rationale of the sentence and punishment, and the 'guilty' concept (in the English version) and the corresponding notion of 'personne coupable' (in the French version), support an interpretation whereby Article 7 requires, for the purposes of punishment, an intellectual link (awareness and intent) disclosing an element of liability in the conduct of the perpetrator of the offence, failing which the penalty will be unjustified.-

(22) Deretter uttaler storkammeret i avsnitt 242:

-The Grand Chamber endorses the analysis to the effect that the rationale of the sentence and punishment, and the 'guilty' concept (in the English version) with the corresponding notion of 'personne coupable' (in the French version), support an interpretation whereby Article 7 requires, for the purposes of punishment, a mental link.-

(23) Storkammerets uttalelser innebærer, slik jeg forstår dem, at det er et vilkår for straff at gjerningspersonen har utvist subjektiv skyld. Straff kan altså ikke idømmes på et rent objektivt grunnlag. Men dommen kan neppe forstås slik at den er til hinder for bruk av enkelte objektive straffbarhetsvilkår som for eksempel bestemmelsen i vegtrafikkloven § 22 fjerde ledd om villfarelse med hensyn til alkoholkonsentrasjonens størrelse, jf. Matningsdal, Straffeloven: Kommentirutgave, § 21 note 5, Juridika, revidert 1. juli 2020.

(24) Konsekvensen av EMDs avgjørelse er etter dette at § 27 ikke kan praktiseres i samsvar med ordlyden og forutsetningen i forarbeidene om objektivt ansvar. Lagmannsretten har inndertid, som nevnt, lagt til grunn at foretaksstraff i denne saken

forutsetter at det er opptrådt grovt uaktsomt, idet dette er skyldkravet i utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav a. Jeg er ikke enig i at det må bli konsekvensen av storkammerdommen. Ifølge den kreves det en -mental link- mellom handlingen og de faktiske omstendighetene som statuerer straffansvaret. Dette vilkåret vil også være oppfylt om foretaksstraff kan ilegges ved ordinær uaktsomhet. Jeg viser videre til at etter menneskerettsloven § 3 skal bestemmelsene i EMK -ved motstrid- gå foran bestemmelser i norsk lovgivning. Det er dermed ikke nødvendig å kreve grov uaktsomhet for å eliminere motstriden. Når dessuten lovens forarbeider klart viser at lovgiver tok sikte på å etablere et objektive straffansvar, må dette være avgjørende og ikke det forhold at skyldkravet blir forskjellig ved ileggelse av foretaksstraff og ileggelse av personlig ansvar. I denne sammenheng kan det også vises til den tilsvarende løsningen i Høyesteretts plenumskjennelse inntatt i Rt-2005-833 avsnitt 88 om det objektive straffbarhetsvilkåret for fornærmedes alder i straffeloven 1902 § 195 tredje ledd.-

### 3. Betydningen av Høyesteretts dom for administrative sanksjoner

Forvaltningsloven § 46 inneholder som nevnt en bestemmelse som i all hovedsak tilsvarende straffeloven § 27, og slår fast at «når det er fastsatt i lov at det kan ilegges administrativ sanksjon overfor et foretak, kan sanksjon ilegges selv om ingen enkeltperson har utvist skyld.» Det er i praksis først og fremst overtredelsesgebyr som er aktuelt når det gjelder administrativ foretakssanksjon.

Administrative sanksjoner, herunder overtredelsesgebyr, er å anse som straff etter EMK. I utgangspunktet vil dermed avgjørelsen fra EMD slik den tolkes av Høyesterett også få betydning for ileggelsen av overtredelsesgebyr overfor foretak. Verken Høyesterett eller EMD har imidlertid tatt uttrykkelig stilling til problemstillingen, og det kan stilles spørsmål om det absolutte forbudet mot straff på objektive grunnlag som oppstilles av EMD i storkammerdommen, vil gjelde fullt ut også ved mindre inngripende administrative sanksjoner, se Leks. Jon Petter Rui i Tidsskrift for strafferett 2018/3, side 202-215.

Justis- og beredskapsdepartementet ga i 2018 advokat Knut Hoivik i oppdrag å foreta en evaluering og revisjon av regelen om foretaksstraff i straffeloven. Det fremgår av mandatet for utredningen at det ved forslag til endringer i reglene om foretaksstraff skal sees hen til om dette tilsier endringer også i reglene om administrativ foretakssanksjon. Justis- og beredskapsdepartementet vil vurdere behovet for lovendringer når vi mottar utredningen, som er forventet å foreligge i løpet av mai 2021.

I påvente av utredningen om foretaksstraff og eventuelle forslag til lovendringer, anbefaler vi at departementene orienterer sine underliggende etater om Høyesteretts avgjørelse, og at denne inntil videre legges til grunn også ved ileggelse av overtredelsesgebyr overfor foretak. Dette innebærer at det ved ileggelse av overtredelsesgebyr overfor foretak stilles krav om at den som har opptrådt på vegne av foretaket har utvist alminnelig utaktsomhet.

Vedlegg 2  
Side 4/4

Med hilsen

Ida Sørebo  
avdelingsdirektør

Tonje Rønneberg Ruud  
lovrådgiver

*Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur*

4/4

# Vedlegg 3

Vedlegg 3  
Side 7/2



Fiskeridirektoratet  
Postboks 185 Sentrum  
Strandgaten 229  
5804 BERGEN

Deres ref	Vår ref	Date
	21/3588-1	12. mai 2021

## Vedrørende skyldkrav ved illeggelse av overtredelsesgebyr etter akvakulturloven

Høyesterett har i dom 15. april 2021 (HR-2021-797-A) lagt til grunn at det objektive ansvaret for foretaksstraff som følger av straffeloven § 27 ikke er forenlig med straffebegrepet i EMK slik det er tolket av EMD. Videre konkluderte Høyesterett med at ordinær uaktsomhet er tilstrekkelig.

Justis- og beredskapsdepartementet har i brev til departementene 12. mai 2021 blant annet gjort rede for at:

*"Administrative sanksjoner, herunder overtredelsesgebyr, er å anse som straff etter EMK. I utgangspunktet vil dermed avgjørelsen fra EMD slik den tolkes av Høyesterett også få betydning for illeggelsen av overtredelsesgebyr overfor foretak. Verken Høyesterett eller EMD har imidlertid tatt uttrykkelig stilling til problemstillingen, og det kan stilles spørsmål om det absolutte forbudet mot straff på objektivt grunnlag som oppstilles av EMD i storkammerdommen, vil gjelde fullt ut også ved mindre inngripende administrative sanksjoner, se f.eks. Jon Petter Rui i Tidsskrift for strafferett 2018/3, side 202-215.*

*Justis- og beredskapsdepartementet ga i 2018 advokat Knut Høivik i oppdrag å foreta en evaluering og revisjon av regelen om foretaksstraff i straffeloven. Det fremgår av mandatet for utredningen at det ved forslag til endringer i reglene om foretaksstraff skal sees hen til om dette tilsier endringer også i reglene om administrativ foretakssanksjon....*

*I påvente av utredningen om foretaksstraff og eventuelle forslag til lovendringer, anbefaler vi at departementene orienterer sine underliggende etater om Høyesteretts avgjørelse, og at denne inntil videre legges til grunn også ved illeggelse av overtredelsesgebyr overfor foretak.*

Postadresse	Kontoradresse	Telefon*	Avdeling	Saksbehandler
Postboks 8090 Dep	Kongens gate 8	22 24 90 90	Havbruksavdelingen	Christopher
0032 Oslo		Org nr.		Grøvdal Ranbeck
postmottak@nfd.dep.no	www.nfd.dep.no	912 660 680		22 24 64 81



Vedlegg 3  
Side 2/2

*Dette innebærer at det ved illeggelse av overtredelsesgebyr overfor foretak stilles krav om at den som har opptrådt på vegne av foretaket har utvist alminnelig uaktsomhet."*

Med bakgrunn i Høyesteretts dom og Justis- og beredskapsdepartementets brev instrurer Nærings- og fiskeridepartementet med dette Fiskeridirektoratet om å legge til grunn at illeggelse av overtredelsesgebyr etter akvakulturloven fordrer at den som har opptrådt på vegne av foretaket har utvist alminnelig uaktsomhet.

Med hilsen

Kjersti Vartdal (e.f.)  
avdelingsdirektør

Christopher Grøvdal Rønbeck  
fagdirektør

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer*

# Vedlegg 4

Vedlegg 4  
Side 173



FISKERIDIREKTORATET

Adm enhet Kyst- og havbruksavdelingen  
Saksbehandler: Sven Michael Feyling Bøsted

Telefon: 91558710

Vår referanse: 21/8271

Deres referanse:

Dato: 09.06.2021

Fiskeridirektoratet Region Midt  
Att:  
Postboks 185 Sentrum  
5804 BERGEN

## Instruks om skyldkrav ved ileggelse av overtredelsesgebyr

Fiskeridirektoratet, v/Kyst- og havbruksavdelingen, viser til vedlagte instruks fra Nærings- og fiskeridepartementet og brev fra Justis- og beredskapsdepartementet datert 12. mai 2021. Selv om overtredelsesgebyr ikke er straff etter norsk rett er det straff etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK).

I lys av Høyesteretts dom (HR-2021-797-A<sup>1</sup>) avsagt den 15. april 2021 legger vi til grunn at det ikke er forenelig med straffebegrepet i EMK å legge overtredelsesgebyr på objektivt grunnlag. Høyesterett la til grunn at alminnelig uaktsomhet er tilstrekkelig for å kunne ilegge foretaksstraff.

Det pågår nå et utrednings- og evalueringsarbeid knyttet til foretaksstraff. I påvente av utfallet av dette arbeidet instruerer vi Fiskeridirektoratets regioner å legge til grunn Høyesteretts dom i saker hvor overtredelsesgebyr vurderes. Dette gjelder etter både akvakulturloven og havressursloven.

Inntil videre har vi kommet til at det må identifiseres minst en fysisk person, som har handlet på vegne av foretaket, som har utvist alminnelig uaktsomhet. Dette utelukker ileggelse av overtredelsesgebyr med grunnlag i anonyme og/eller kumulative feil.

Instruksen gjelder alle pågående og framtidige saker i regionene.

- Vedtak som ikke er påklaget skal det ikke gjøres noe med.
- Ved gjennomgang av klage på vedtak, jf. fvl. § 33 andre ledd, som enda ikke er oversendt til klageinstansen skal det vurderes om det foreligger skyld, slik som beskrevet over. Manglende skyldkonstatering medfører at vedtaket må endres eller oppheves.

Vi vil komme nærmere tilbake til hvordan eventuelle krav om omgjøring av vedtak om overtredelsesgebyr skal behandles.

Med hilsen

<sup>1</sup> <https://lovdata.no/HRSTR/avgjorelse/hr-2021-797-a>

Vedlegg 4  
Side 2/3

Øyvind Lie  
direktør

Sven Michael Feyling Barstad  
seniorrådgiver

*Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten håndskreven underskrift.*

Vår referanse: 21/0271  
Side: 2/3



Vedlegg 4  
Side 3/3

**Mottakerliste:**

Fiskeridirektoratet Region Midt	Postboks 185 Sentrum	5804	BERGEN
Fiskeridirektoratet Region Nord	Postboks 185 Sentrum	5804	BERGEN
Fiskeridirektoratet Region Nordland	Postboks 185 Sentrum	5804	BERGEN
Fiskeridirektoratet Region Sør	Postboks 185 Sentrum	5804	BERGEN
Fiskeridirektoratet Region Vest	Postboks 185 Sentrum	5804	BERGEN

**Kopi til:**

Mattilsynet	Felles postmottak Postboks 383	2381	BRUMUNDDAL
-------------	-----------------------------------	------	------------

**Vedlegg**

Brev departementene foretakssanksjon  
03.05.21\_IH(1540239)(1)  
Vedrørende skyldkrav ved illeggelse av  
overtredelsesgebyr etter  
akvakulturloven

Vår referanse: 21/8271  
Side: 3/3



# Vedlegg 6

Vedlegg 6  
Side 1/10



Adm.enhet: Region Midt  
Saksbehandler: Marit Haagenli Oilestad  
Telefon:  
Vår referanse: 20/9192  
Deres referanse:  
Dato: 21.12.2021

AS Øylaks  
Att:  
6475 MIDSUND

## AS Øylaks 918020322 - Vedtak om overtredelsesgebyr etter akvakulturloven

### 1. Introduksjon

Fiskeridirektoratet region Midt (heretter «region Midt») viser til forhåndsvarsel datert 24.11.2021 og deres uttalelse til forhåndsvarselet datert 08.12.2021.

**Fiskeridirektoratet region Midt ilegger med dette AS Øylaks (organisasjonsnummer 918 020 322) et overtredelsesgebyr på 12 G, tilsvarende kr. 1 216 212, for overtredelse av NYTEK-forskriften § 24 og IK-akvakultur § 5 tredje ledd bokstav g. Hjemmel for vedtaket følger av akvakulturloven § 30, jf. reaksjonsforskriften § 7 bokstav e og f.**

Bakgrunnen for dette vedtaket er at oppdrettsselskapet AS Øylaks (heretter «Øylaks») hadde drift på lokalitetene 12260 Juvika og 45018 Ny-Hellaren uten gyldig anleggssertifikat, i periodene 06.05.2020-27.11.2020 og 01.05.2020-03-07.2020. Den ulovlige driften er dokumentert ved lossebrev fra brønnbåt for lokalitet 45018 Ny-Hellaren og ved innsendte biomasserapporter for lokalitet 12260 Juvika. Etter NYTEK-forskriften § 24 første ledd er det et krav om anleggssertifikat for å drive akvakulturvirksomhet.

### 2. Sakens faktum

Denne saken omfatter to lokaliteter som har hatt drift uten gyldig anleggssertifikat. Forholdene ved den enkelte lokaliteten gir hver for seg grunnlag for å vurdere en reaksjon i form av overtredelsesgebyr. Fordi forholdene er like, det er geografisk nærhet mellom lokalitetene og nærhet i tid, samt at lokalitetene hadde samme ledelse på hendelsestidspunktet, vurderer vi det som hensiktsmessig å behandle de to sakene samlet i dette vedtaket.

#### 2.1 Lokalitet 12260 Juvika: bakgrunnsinformasjon og tidslinje

Lokalitet 12260 Juvika ligger i Molde kommune i Møre og Romsdal. Lokaliteten er tilknyttet en kommersiell tillatelse.

Tidslinje:

Vedlegg 6  
Side 2/10

Dato	Hva skjedde
13.11.2013	Lokalitetsrapport
06.05.2015	Utstedt anleggssertifikat
April 2020	Fisk ble satt ut i anlegget (flytting fra lokaliteten Seterneset)
06.05.2020	«Gammelt» anleggssertifikat går ut
18.06.2020	Varslet dokumenttilsyn fra Fiskeridirektoratet
14.07.2020	Forhåndsvarsel om pålegg om retting av ulovlige forhold
06.08.2020	Vedtak om pålegg om retting av ulovlige forhold og forhåndsvarsel om løpende tvangsmulkt
17.08.2020	Fysisk inspeksjon på lokaliteten fra akkreditert organ
27.08.2020	Tilbakemelding fra virksomheten angående vedtak om pålegg
06.11.2020	Vedtak om løpende tvangsmulkt
20.11.2020	Fortøyningsanalyse
26.11.2020	Orientering vedrørende arbeidet med anleggssertifikat fra virksomheten
27.11.2020	Rapport anleggssertifikat fra akkreditert organ og avvik lukkes. Nytt anleggssertifikat på plass
04.12.2020	Anmodning om orientering vedrørende arbeidet med utstedelse av anleggssertifikat sendt til det akkrediterte selskapet
17.12.2020	Mottatt orientering fra det akkrediterte selskapet
05.01.2021	Lukking av avvik og pålegg sendt fra region Midt

## 2.2 Lokalitet 45018 Ny-Hellaren: bakgrunnsinformasjon og tidslinje

Lokalitet 45018 Ny-Hellaren ligger i Molde kommune i Møre og Romsdal. Lokaliteten er tilknyttet to kommersielle tillatelser.

Tidslinje:

Dato	Hva skjedde
19.03.2018	Lokalitetsrapport
01.05.2020	Første fisk fra Nekton settefisk satt i sjøen
25.05.2020	Fortøyningsanalyse
11.06.2020	Rapport - anleggssertifikat fra akkreditert organ. Det ble gitt fire avvik som må utbedres før anleggssertifikat kan utstedes
18.06.2020	Varslet dokumenttilsyn fra region Midt
03.07.2020	Anleggssertifikat utstedes
15.07.2020	Tilsynsrapport fra Fiskeridirektoratet med ett avvik
06.08.2020	Innvilget utsatt frist på retting av avvik
17.08.2020	Tilbakemelding på avvik gitt i tilsynsrapport
05.01.2021	Lukking av avvik og pålegg sendt fra region Midt

Vår referanse: 20/9192

Side: 2/11



### 2.3 Hendelsesforløp

Region Midt varslet 18.06.2020 Øylaks om tilsyn ved 12260 Juvika og 45018 Ny-Hellaren. Tema for tilsynet var anleggssertifikat og underliggende dokumentasjon, og vi ba om å få tilsendt anleggssertifikat, forføyningsanalyse, produktsertifikat og servicekort for alle nøter og flytekrager som var i bruk på lokalitetene og inspeksjonsrapport fra akkreditert organ i forkant av anleggssertifikatet.

Under tilsynet ble det avdekket at det hadde vært drift ved lokaliteten 12260 Juvika uten gyldig anleggssertifikat siden 06.05.2020. Videre ble det avdekket at det også hadde vært drift uten gyldig anleggssertifikat ved lokaliteten 45018 Ny-Hellaren fra 01.05.2020 til 03.07.2020. I vedtak om pålegg datert 06.08.2020 ble Øylaks pålagt å få på plass manglende anleggssertifikat for lokaliteten 12260 Juvika. I tillegg ble virksomheten pålagt å få på plass rutiner/systemer i samsvar med regelverket for å unngå liknende overtredelser i fremtiden.

I e-post av 27.08.2020 mottok region Midt tilbakemeldinger på vedtak om pålegg. Her ble det opplyst om at akkreditert selskap hadde vært på inspeksjon ved 12260 Juvika. Videre ble det opplyst følgende: «Angående kontroll for å forhindre at anleggssertifikat går ut har jeg lagt inn i kalenderen via mail påminnelse 12 mnd og deretter 6 mnd før sertifikat går ut for å unngå lignende i fremtiden». På bakgrunn av dette valgte region Midt å lukke den delen av pålegget som gikk på å få på plass rutiner og systemer, med den forutsetning at varslingen skjer for hele bedriften på systemnivå, og ikke bare til en enkeltperson.

Etter dette var det korrespondanse mellom region Midt og Øylaks i prosessen med å få på plass anleggssertifikatet for 12260 Juvika. Den 06.11.2020 fattet region Midt vedtak om løpende tvangsmulkt med virkning fra og med 20.11.2020 og frem til det ulovlige forholdet opphørte. Anleggssertifikat ble utstedt 27.11.2020.

### 2.4 Avvik etter anleggsinspeksjon

I henhold til avviksrapport fra DNV-GL ble det for lokaliteten 12260 Juvika gitt 7 avvik av typen vesentlige avvik. Lukking av avvikene ble fullført 27.11.2020.

Avvikene gjaldt at det manglet samsvarsanalyse for anlegget, at en flytekrage var skadet (knekt klammer), at stigefortøyning manglet en bøye mot vest, at det ikke var fremlagt notsertifikat for nøtene på anlegget (kun servicekort), manglende bekreftelse på at flytekrage kan ligge i stigefortøyning, notinnfesting oppdaget i forbindelse med forføyningsanalyse og flytekrageinnfesting til stigefortøyning.

I henhold til avviksrapport for lokaliteten 45018 Ny-Hellaren ble det gitt 3 avvik av typen vesentlige avvik og 1 avvik av typen meget alvorlige avvik og en observasjon. Avvikene var lukket da anleggssertifikat ble utstedt 03.07.2020.

Avvikene gjaldt at Preplast og Polarcirkel flytekrager manglet ID-merking, at utsatt not 7698, 7699 og 7773 ikke hadde tilstrekkelig Hs/Vs som kreves på lokalitet og at det ikke var mottatt notsertifikat på utsatte nøter (bare servicekort), at det ikke var mottatt brukerhåndbok/manual på leverte anlegg og at det ikke forelå risikovurdering og brukermanual på ekstrautstyr som skal inngå i anleggssertifikatet.

Observasjonen gjaldt at Preplast-merder hadde en part på kjettingen som var veldig rusten.

### **3. Hjemmel for ileggelse av overtredelsesgebyr**



Adgangen til å legge overtredelsesgebyr følger av lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven) § 30 første og annet ledd:

«§ 30. Overtredelsesgebyr

Et foretak kan legges 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 legges 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.

[...]

Videre følger det av forskrift 20. desember 2013 om reaksjoner, sanksjoner med mer ved overtredelse av akvakulturloven (reaksjonsforskriften) § 7 bokstav e og f at det kan legges overtredelsesgebyr ved overtredelse av forskrift 16. august 2011 nr. 849 om krav til teknisk standard for flytende akvakulturanlegg (NYTEK-forskriften) § 24 og forskrift 19. mars 2004 nr. 537 om internkontroll for å oppfylle akvakulturovgivningen (IK-akvakultur) § 5 tredje ledd bokstav f:

«§ 7. Overtredelsesgebyr

Fiskeridirektoratet kan legge overtredelsesgebyr for overtredelse av følgende bestemmelser:

[...]

e) Forskrift om krav til teknisk standard for flytende akvakulturanlegg § 24 (krav om anleggssertifikat),

f) Forskrift om internkontroll for å oppfylle akvakulturovgivningen (IK-akvakultur) § 4 og § 5.

[...]

#### 4. Anførsler i uttalelsen

Region Midt har mottatt en uttalelse til forhåndsvarselet datert 08.12.2021.

Øylaks ønsker å presisere at overtredelsene ikke er gjort med hensikt. Det vises til at de har drevet oppdrett som en liten familiebedrift siden 1973 og aldri har hatt rømming av fisk eller andre ulykker.

Selskapet uttaler videre at de tar selvkritikk for situasjonen, og at de nok ikke så alvorlighetsgraden i manglende anleggssertifikat.





Vedlegg 6  
Side 5/10

Videre ønsker de å fremheve at det var en veldig spesiell situasjon på grunn av pandemien. De påpeker at akkreditert organ (DnvGL) hadde stort arbeidspress, noe som medførte at Øylaks måtte bytte kundekonsulent og måtte starte helt fra «scratch».

Øylaks mener at region Midt må ta med i vurderingen at de er en liten aktør med kun en konsesjon, og de siste igjen som ikke er børsnotert i Møre og Romsdal. De mener derfor at de ikke kan sammenliknes med de andre store aktørene.

## 5. Region Midts vurdering av saken

### 5.1 Brudd på NYTEK-forskriften § 24

NYTEK-forskriften § 24 om krav om anleggssertifikat lyder som følger:

*«Alle flytende akvakulturanlegg skal innen 1. juli 2013 ha anleggssertifikat utstedt av inspeksjonsorgan akkreditert for å utstede anleggssertifikat, jf. § 7. Anleggssertifikatet utstedes f or ett flytende akvakulturanlegg på én lokalitet.*

*Flytende akvakulturanlegg som ikke har anleggssertifikat kan ikke brukes til akvakultur etter dette tidspunkt.*

*For flytende akvakulturanlegg som legges ut på lokalitet etter forskriftens ikrafttredelse, skal anleggssertifikat være utstedt før anlegget tas i bruk».*

På bakgrunn av bestemmelsens ordlyd tolkes det inn et krav om at gyldig anleggssertifikat må foreligge ved drift på et anlegg.

Det har vært drift uten anleggssertifikat ved:

- 12260 Juvika i perioden 06.05.2020-27.11.2020 (nesten 7 måneder)
- 45018 Ny-Hellaren i perioden 01.05.2020-03.07.2020 (ca. 2 måneder)

I følge lossebrev fra brønnbåt og innsendte biomasserapporter er det dokumentert at det har vært drift på lokalitetene i disse periodene. De over nevnte forholdene utgjør objektive brudd på NYTEK-forskriften § 24.

### 5.2 Brudd på IK-akvakultur § 5 tredje ledd bokstav g

Det følger av IK-akvakultur § 5 tredje ledd bokstav g at internkontroll er å:

*«iverksette rutiner for å forebygge, avdekke og rette opp avvik fra krav fastsatt i eller i medhold av akvakulturlovgivningen».*

Ordlyden i bestemmelsen angir at virksomheten skal iverksette rutiner som forebygger avvik fra krav i eller i medhold av akvakulturlovgivningen. Herunder må virksomheten iverksette rutiner som kan forebygge at de ender i en situasjon der de driver uten gyldig anleggssertifikat og dermed driver i strid med NYTEK-forskriften § 24.

Gjennom tilsynet hos Øylaks avdekket region Midt at virksomheten drev uten gyldig anleggssertifikat, som nevnt over. I tillegg ble det avdekket at virksomheten ikke hadde rutiner som kunne forebygge, avdekke eller rette opp avvik fra krav i NYTEK-forskriften § 24. Det var region Midt som gjorde virksomheten oppmerksom på at anleggssertifikatet for



Vedlegg 6  
Side 6/10

12260 Juvika var utgått. I en e-post datert 26.11.2020 skriver Øylaks at det er deres ansvar som selskap at ting skal være på plass, og deres ansvar at de ikke hadde en IK som oppdaget at anleggssertifikatet for 12260 Juvika gikk ut i 2020. Det forelå heller ingen rutiner som kunne hindre at det ble satt ut fisk på et anlegg som enda ikke hadde fått godkjent anleggssertifikat.

De over nevnte forholdene utgjør objektive brudd på IK-akvakultur § 5 tredje ledd bokstav g.

### 5.3 Skyldvurdering

Ileggelse av overtredelsesgebyr er ikke straff etter norsk rett, men er innfortolket i straffebegrepet i Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Høyesterett fastslo i dommen HR-2021-797-A at det objektive ansvaret for foretaksstraff som følger av ordlyden i straffeloven § 27, ikke er forenlig med straffebegrepet i EMK artikkel 6 nr. 2 og artikkel 7, slik det nå er fastlagt i praksis fra EMD. Høyesterett slo fast at ordinær uaktsomhet er tilstrekkelig til å kunne ilegge foretaksstraff. Nærings- og fiskeridepartementet har i brev av 12.05.2021 instruert Fiskeridirektoratet om å legge til grunn at ileggelse av overtredelsesgebyr etter akvakulturloven fordrer at den som har opptrådt på vegne av foretaket har utvist alminnelig uaktsomhet.

Den som handler i strid med kravet til forsvarlig opptreden på et område, og som ut fra sine personlige forutsetninger kan bebreides, er uaktsom.

Det følger av IK-akvakultur § 4 at den som er ansvarlig for virksomheten, skal sørge for at det innføres og utøves internkontroll i virksomheten. Ingmar Misund, som daglig leder i Øylaks, er ansvarlig for virksomheten, og burde ha sørget for at virksomheten hadde rutiner som kunne forebygge, avdekke eller rette opp avvik fra krav i NYTEK-forskriften § 24. Øylaks, ved daglig leder, uttaler i tilbakemelding på forhåndsvarelet at de tar selvkritikk for situasjonen, og at de nok ikke så alvorlighetsgraden i manglende anleggssertifikat. Dette underbygger at Misund ikke har oppfylt kravet til forsvarlig opptreden ved akvakulturdrift. Med bakgrunn i sin erfaring og kunnskap, kan han bebreides.

Region Midts vurdering er at Ingmar Misund har handlet uaktsomt, og at dette har medført brudd på IK-akvakultur § 5 tredje ledd bokstav g og NYTEK-forskriften § 24. Vi mener derfor at kravet om subjektiv skyld er oppfylt i denne saken.

### 5.4 Oppsummering

Med bakgrunn i vurderingen over anser vi NYTEK-forskriften § 24 og IK-akvakultur § 5 tredje ledd bokstav g som overtrådt med klar sannsynlighetsovervekt.

## 6. Valg av reaksjon

Det følger av ordlyden i akvakulturloven § 30 første ledd at adgangen til å gi overtredelsesgebyr er fakultativ. I vurderingen av om det skal ilegges overtredelsesgebyr og utmålingen av dette angir akvakulturloven § 30 andre ledd bokstav a-i en oversikt over vurderingsmomenter som kan brukes.

Etter akvakulturloven § 30 andre ledd bokstav a, skal overtredelsesgebyrets preventive virkning vektlegges. Det er en høyt prioritert oppgave, både for akvakulturnæringen og akvakulturforvaltningen, å få bukt med rømmingsproblemet og følgene av dette. Kravet om anleggssertifikat er i denne sammenheng en grunnleggende bestemmelse i akvakulturregelverket. Et overtredelsesgebyr vil, etter region Midts vurdering, ha allmenn- og individualpreventiv virkning, da det vil sende et klart signal til Øylaks og andre aktører om at

Vår referanse: 20/9192

Side: 6/11



Vedlegg 6  
Side 7/10

det ikke aksepteres at lokaliteter blir drevet uten anleggssertifikat. Momentet vektlegges i retning av at det bør ilegges overtredelsesgebyr.

Videre skal overtredelsens grovhet vektlegges, jf. akvakulturloven § 30 andre ledd bokstav b. Sentralt i vurderingen av om en overtredelse er grov er hvilken skade overtredelsen har eller kunne medført og i hvilken grad noen i foretaket har utvist skyld. Kravet om anleggssertifikat er en grunnleggende bestemmelse i akvakulturregelverket, som må være oppfylt for at drift på en lokalitet kan tillates. Manglende anleggssertifikat fører blant annet til usikkerhet knyttet til anleggets tekniske tilstand.

Foretaket, herunder daglig leder Ingmar Misund, forventes å være kjent med kravet til anleggssertifikat ettersom de har vært gjennom samme anskaffelsesprosess på lokalitetene tidligere. Region Midt mener at Ingmar Misund har handlet uforsvarlig, og at han kan bebreides for å ikke ha utarbeidet rutiner som sørger for at selskapet til enhver tid har gyldig anleggssertifikat for lokaliteter i drift. Det var region Midt som gjorde virksomheten oppmerksom på at det gamle anleggssertifikatet for lokaliteten 12260 Juvika var utløpt. Å være uvitende om at anleggssertifikatet ved et anlegg i drift er utløpt er uforsvarlig. Samtidig hadde virksomheten talt i bruk den nye lokaliteten 45018 Ny-Hellaren før det forelå et gyldig anleggssertifikat. Region Midts vurdering er, som nevnt over, at daglig leder i selskapet har handlet uaktsomt i de handlinger, og mangel på handlinger, som har ledet frem til drift uten gyldig anleggssertifikat for de to lokalitetene.

Øylaks påpeker i sin tilbakemelding på forhåndsvarselet at region Midt må ta med i vurderingen at de er en liten aktør med kun en konsesjon, og de siste igjen som ikke er børsnotert i Møre og Romsdal. De mener derfor at de ikke kan sammenliknes med de andre store aktørene. Region Midt er ikke enig i dette argumentet. Som innehaver av en akvakulturtillatelse er selskapet tildelt en eksklusiv rettighet over fellesskapets ressurser. Det stilles da strenge krav til profesjonalitet, aktsomhet og etterlevelse av regelverket uavhengig av selskapets størrelse. Selskapets størrelse, herunder økonomiske evne, kan imidlertid få betydning for utmålingen av overtredelsesgebyret.

Overtredelsens grovhet taler for at det bør ilegges et overtredelsesgebyr. Vurderingen av hvilken skade overtredelsen har eller kunne ha medført fremgår nedenfor i bokstav i.

Det følger av akvakulturloven § 30 bokstav c, at det skal vektlegges om foretaket ved internkontroll, retningslinjer, instruksjon, opplæring eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen. Dette innebærer en vurdering av i hvor stor grad og hvor enkelt foretaket kunne ha forebygget overtredelsen. Dersom enkle forebyggende tiltak ville forhindre lovbruddet, og slike tiltak ikke er utført, vil det tale for et strengt overtredelsesgebyr. Gjennom arbeidet med saken er det fremkommet at Øylaks ikke hadde rutiner som kunne sørge for at prosessen med å fornye anleggssertifikatet ble igangsatt tidnok til å få det på plass innen fristen. Selskapet var, som nevnt, ikke engang klar over at de drev lokaliteten 12260 Juvika uten gyldig anleggssertifikat før region Midt avdekket dette gjennom tilsynet. Dette fremgår av e-post fra Øylaks datert 26.11.2020. Dette vitner om manglende internkontroll i virksomheten. Dersom de hadde hatt slike rutiner, kunne overtredelsen ha vært unngått. Videre trådte kravet om anleggssertifikat i kraft i juli 2013. Selskapet har dermed hatt god tid til å inkorporere kravet i sine IK-systemer. Dette taler for å ilegge overtredelsesgebyr i denne saken.

Øylaks påpeker at det var en veldig spesiell situasjon på grunn av pandemien. Det akkrediterte organet (DnvGL) hadde stort arbeidspress, noe som medførte at Øylaks måtte bytte kundekonsulent og måtte starte helt fra «scratch». Region Midt mener at dette argumentet ikke fører frem. Øylaks har ikke hatt tilstrekkelig oversikt over anleggssertifikatenes gyldighet, og de har ikke sørget for god planlegging og gode rutiner for

Vår referanse: 20/9192

Side: 7/11



prosessen. Rutinene kunne tatt høyde for forsinkelser i prosessen og overtredelsen kunne dermed vært unngått.

Det er ingen holdepunkter for at overtredelsen er gjort for å fremme foretakets interesser eller at foretaket har hatt eller kunne ha oppnådd noen fordel ved overtredelsen, jf. § 30 andre ledd bokstav d og e. Region Midt vil likevel bemerke at det kan regnes som en innsparing å utsette kostnadene med oppdatering av anleggssertifikat, sammenliknet med de som har drift i samsvar med regelverket.

Den økonomiske evnen til Øylaks vurderes som god, ifølge økonomiske opplysninger fra proff.no. Foretaket vil være i stand til å bære et overtredelsesgebyr. Foretakets økonomiske evner, jf. akvakulturloven § 30 andre ledd bokstav f, taler derfor for at overtredelsesgebyr bør ilegges.

Foretaket har etter det region Midt kan se, ikke brutt NYTEK-forskriften § 24 tidligere. Det legges derfor til grunn at det ikke foreligger gjentakelse, jf. akvakulturloven § 30 andre ledd bokstav g. Momentet tillegges ikke vekt i vurderingen.

Etter region Midts vurdering har ikke foretaket satt i verk tiltak for å forebygge eller avbøte virkningene av overtredelsen, jf. akvakulturloven § 30 andre ledd bokstav h. Det vises til Prop. 103 L (2012-2013) s. 108, der det fremgår at det faktisk «[a]t foretaket oppfyller lov og forskriftsfestede plikter, bør ikke i seg selv få stor betydning, men det er særlig der overtrederen på en særlig lojal måte har gått utover reglens krav for å forhindre skade at dette bør vektlegges». Momentet tillegges ikke vekt i denne saken.

Endelig skal det vektlegges om overtredelsen innebærer fare for eller har ført til alvorlig eller uopprettelig miljøskade, jf. akvakulturloven § 30 andre ledd bokstav i. I denne saken har drift uten gyldig anleggssertifikat ved de to lokalitetene, etter det region Midt kjenner til, ikke medført skade på miljøet. Perioden det var drift uten anleggssertifikat utgjorde likevel en potensiell fare for miljøskade. Drift uten anleggssertifikat innebærer en ukjent risiko for at komponenter og utstyr ikke oppfyller krav til teknisk standard eller at de brukes feil. Dette kan medføre rømming av fisk, som igjen utgjør en alvorlig miljøtrussel. Dette taler for at overtredelsesgebyr bør ilegges i denne saken.

Etter en helhetsvurdering av momentene over mener region Midt at overtredelsesgebyr bør ilegges. Vi har i vurderingen særlig lagt vekt på gebyrets preventive effekt, overtredelsens grovhet, herunder utvist skyld, at overtredelsen kunne vært forebygget ved enkle grep og at overtredelsen medførte en fare for miljøskade.

#### 7. Vurdering av gebyrets størrelse

Reaksjonsforskriften § 8 om tak for overtredelsesgebyr lyder:

*«Overtredelsesgebyret skal ikke overstige 15 ganger folketrygdens grunnbeløp. Det tas utgangspunkt i folketrygdens grunnbeløp på overtredelsestidspunktet.»*

Som det fremgår av akvakulturloven § 30 annet ledd skal de samme momentene som vektlegges ved vurderingen av ileggelse av overtredelsesgebyr, vektlegges i vurderingen av gebyrets størrelse (utmåling). Det vises derfor til våre vurderinger ovenfor i punkt 6.

Fiskeridirektoratets retningslinjer for utmåling av overtredelsesgebyr ved brudd på NYTEK-forskriften § 24 fremkommer i brev av 20.03.2015, se vedlegg. I brevet oppstilles en matrise. Utgangspunktet i matrisen er at manglende anleggssertifikat for en lokalitet skal medføre et overtredelsesgebyr på 9 G.



Vedlegg 6  
Side 9/10

Videre kan det gis fratrekk dersom det, før det ulovlige forholdet starter, foreligger en lokalitetsrapport (-1 G), en forråningsanalyse (-2 G), er gjennomført anleggsinspeksjon (-2 G) og dersom ingen avvik avdekkes eller alle er lukket (-2 G).

Hensynet bak ordningen med fratrekk etter matrisen er at dette er essensiell dokumentasjon som påviser at den enkelte delen av anlegget som er i bruk er tilstrekkelig sikker til å ha drift på.

De foreliggende retningslinjene er imidlertid i utgangspunktet ment for første gangs utstedelse av anleggssertifikat. Ved fornyelse av anleggssertifikat anses matrisen som veiledende og det er grunnlag for å legge desto større vekt på momentene som fremgår av akvakulturloven § 30 andre ledd bokstav a-i.

Utgangspunktet er for begge lokalitetene er, i følge matrisen, 9 G. Både for lokaliteten 12260 Juvika og 45018 Ny-Hellaren forelå det en lokalitetsrapport før anleggssertifikatet gikk ut og det ulovlige forholdet startet. Det skal derfor gjøres et fratrekk på 1 G for hver av lokalitetene. Utgangspunktet etter matrisen blir da et overtredelsesgebyr på 8 G for hver av lokalitetene, til sammen 16 G.

For 45018 Ny-Hellaren gjelder overtredelsen drift uten anleggssertifikat ved første gangs anskaffelse. Dette innebærer at matrisen kan brukes direkte. Region Midt legger derfor til grunn at 8G som utgangspunkt er riktig utmåling for 45018 Ny-Hellaren. Fordi de to bruddene behandles samlet, vil overtredelsen ved denne lokaliteten likevel inngå i en helhetsvurdering.

For 12260 Juvika gjelder overtredelsen forsinket fornyelse av anleggssertifikat, og matrisen anses derfor kun som veiledende. Det må legges større vekt på momentene som fremgår av akvakulturloven § 30 andre ledd bokstav a-i.

Gebyrets preventive effekt, overtredelsens grovhet, herunder utvist skyld og at overtredelsen kunne vært forebygget ved enkle grep taler for et høyt gebyr i denne saken. I tillegg trekker varigheten på overtredelsen i skjerpene retning.

Da overtredelsene ved de to lokalitetene behandles samlet i dette tilfellet, og matrisen ikke kan benyttes direkte for 12260 Juvika, må det gjøres en konkret helhetsvurdering. Med bakgrunn i sakens forhold, vurderingene over og gjeldende forvaltningspraksis har vi kommet til at samlet gebyr i denne saken skal være 12 G.

Folketrygdens grunnbeløp (G) på starttidspunktet for hendelsene var kr 101 351, dette tilsvarer et gebyr på kr. 1 216 212.

#### 8. Vedtak

AS Øylaks (organisasjonsnummer 918 020 322) ilegges et overtredelsesgebyr på 12 G, tilsvarende kr 1 216 212, for brudd på NYTEK-forskriften § 24 og IK-akvakultur § 5 tredje ledd bokstav g. Hjemmel for vedtaket følger av akvakulturloven § 30, jf. reaksjonsforskriften § 7 bokstav e og f.

#### 9. Solidaransvar

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, jf. akvakulturloven § 30 tredje ledd.

Vår referanse 20/9192  
Side: 9/11



Vedlegg 6  
Side 10/10

#### 10. Klagerett og partsrettigheter

Vedtaket kan påklages, se om dette i vedlagte orientering.

Med hjemmel i forvaltningsloven § 18 har de rett til å gjøre dere kjent med sakens dokumenter og opplysninger. Krav om dokumentinnsyn kan rettes til Fiskeridirektoratet region Midt.

I medhold av forvaltningsloven § 27b settes som vilkår for å reise søksmål at klageadgangen er uttømmende benyttet.

Med hilsen

Ståle Hansen  
regiondirektør

Ruth Lillian Kjæmpenes  
seksjonssjef

*Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten håndskreven underskrift.*

Vår referanse: 20/9192  
Side: 10/11



# Vedlegg 7

Vedlegg 7  
Side 1/12



Adm.enhet: Havbruksseksjonen i region Midt  
Saksbehandler: Jannicke Gangstad  
Telefon: 41470801  
Vår referanse: 19/17538  
Deres referanse:  
Dato: 06.01.2021

Sinkaberg-Hansen AS  
Marøyvegen 110  
7900 RØRVIK

## Sinkaberg-Hansen AS, org. nr. 976543718, lokalitet Klungset, Kvaløya og Marøya - Vedtak om overtredelsesgebyr etter akvakulturloven

Fiskeridirektoratet region Midt (heretter «region Midt») viser til forhåndsvarsel om overtredelsesgebyr av 20. oktober 2020 i forbindelse med manglende anleggssertifikat ved lokalitet 18755 Klungset, 22775 Kvaløya og 13685 Marøya høsten 2019.

Vi kan ikke se å ha mottatt noen merknader til forhåndsvarselet, og vi fatter dermed vedtak på bakgrunn av de opplysningene vi allerede har i saken.

---

Region Midt legger med dette Sinkaberg-Hansen AS (org.nr. 976 543 718) et overtredelsesgebyr på 12 G tilsvarende kr 1 198 296 for overtredelse av NYTEK-forskriften § 24. Hjemmel for ileggelse av overtredelsesgebyr følger av akvakulturloven § 30, jf. reaksjonsforskriften § 7 bokstav e).

---

Bakgrunnen for dette vedtaket er at oppdrettsselskapet Sinkaberg-Hansen AS har hatt drift på lokalitetene Klungset, Kvaløya og Marøy uten at det forelå gyldig anleggssertifikat for lokalitetene i en periode høsten 2019. I henhold til NYTEK-forskriften § 24 første ledd er det f.o.m. 1. juli 2013 krav om anleggssertifikat for å drive akvakulturvirksomhet.

### 1. Sakens faktum

Denne saken omfatter, som nevnt, tre lokaliteter som har hatt drift i en periode i løpet av høsten 2019 uten at det forelå gyldig anleggssertifikat. Forholdene ved den enkelte lokalitet gir hver for seg grunnlag for å vurdere en reaksjon i form av overtredelsesgebyr. Siden forholdene er like, og det foreligger nærhet ved lokalitetenes geografiske

Vedlegg 7  
Side 2/12

beliggenhet og i tid, samt at lokaliteten har samme ledelse, vurderer vi det som mest hensiktsmessig å behandle disse samlet i dette vedtaket.

#### 1.1. Informasjon om lokalitet 18755 Klungset

Lokalitet Klungset ligger i Nærøysund kommune, i Trøndelag. Lokaliteten er tilknyttet 9 kommersielle tillatelser, samt 1 undervisningstillatelse og 3 forskningstillatelser.

20.06.2013	Lokalitetsrapport, Aquastructures AS
24.01.2014	Fortøyningsanalyse, Aqualine AS
12.09.2014	Anleggssertifikat utstedt av Aquastructures AS
04.10.2017	Fortøyningsanalyse, Aqualine AS
08.12.2017	Anleggssertifikat AS154 revisjon 3, utstedt av Aquastructures AS
Juni 2019	Utsatt av fisk i løpet av juli 2019
12.09.2019	Utløp av anleggssertifikat
19.09.2019	Fysisk inspeksjon av Aquastructures AS
30.09.2019	Inspeksjonsrapport for anleggssertifisering, Aquastructures AS
19.11.2019	Fortøyningsanalyse, Aqualine AS
19.11.2019	Anleggssertifikat nr. AS154, revisjon 4, utstedt av Aquastructures AS

#### 1.2. Informasjon om lokalitet 22775 Kvaløya

Lokalitet Kvaløya ligger i Nærøysund kommune, i Trøndelag. Lokaliteten er tilknyttet 6 kommersielle tillatelser, samt 1 undervisningstillatelse og 2 forskningstillatelser.

09.04.2013	Lokalitetsrapport, Noomas sertifisering
27.10.2014	Utstedt anleggssertifikat
Juni 2019	Utsatt av fisk i løpet av juni 2019
27.10.2019	Utløp av anleggssertifikat
22.11.2019	Fysisk inspeksjon av Aquastructures AS
26.11.2019	Inspeksjonsrapport for anleggssertifisering, Aquastructures AS
28.11.2019	Fortøyningsanalyse, Aquastructures AS
28.11.2019	Anleggssertifikat nr. AS296, utstedt av Aquastructures AS

#### 1.3. Informasjon om lokalitet 13685 Marøya

Lokaliteten Marøya ligger i Nærøysund kommune, i Trøndelag. Lokaliteten er tilknyttet en slaktermerdtillatelse.

13.06.2013	Lokalitetsrapport, Noomas sertifisering
27.06.2013	Fortøyningsanalyse, Aqualine AS
27.10.2014	Utstedt anleggssertifikat
	Lokaliteten består av ventemerder for slakteri og det har hele tiden vært fisk i merdene





27.10.2019	Utøp av anleggssertifikat
21.11.2019	Fysisk inspeksjon av Aquastructures AS
26.11.2019	Fortøyningsanalyse, Aqualine AS
27.11.2019	Inspeksjonsrapport for anleggssertifisering, Aquastructures AS
27.11.2019	Utstedt anleggssertifikat nr. AS297

#### 1.4. Hendelsesforløp

Region Midt informerte Sinkaberg-Hansen AS om dokumenttilsyn i november 2019, og etterspurte nødvendig dokumentasjon i form av anleggssertifikater, fortøyningsanalyser, produktsertifikater og servicekort for alle notene på lokalitetene, samt sertifikater for alle flytekrager og inspeksjonsrapporter fra akkrediterte organ i forkant av utstedelse av anleggssertifikat for lokalitetene.

Vi mottok nevnte dokumentasjon per e-post av 27. november 2019. En gjennomgang av denne avdekket at det hadde vært drift uten gyldig anleggssertifikat ved lokalitet:

- 18755 Klungset i perioden 12. september til 19. november 2019 (2 måneder og 7 dager),
- 22775 Kvaløya i perioden 27. oktober til 28. november 2019 (1 måned og 1 dag),
- 13685 Marøya i perioden 27. oktober til 27. november 2019 (1 måned).

Region Midt informerte Sinkaberg-Hansen AS i desember 2019 om at tilsynet var gjennomført og at det var avdekket avvik fra NYTEK-forskriften § 24, samt IK-akvakultur § 5 andre ledd, bokstav f), som følge av at lokalitetene manglet gyldig anleggssertifikat samtidig som at det var drift ved lokalitetene i de ovenfor nevnte periodene høsten 2019. Det ble bedt om tilbakemelding på nevnte avvik, og en plan som inneholder en oversikt over hvilke tiltak selskapet eventuelt hadde gjennomført, eller ville iverksette for å sikre at driften er i samsvar med akvakulturregelverket.

Jørgen Walaunet, teknisk leder for NYTEK ved Sinkaberg-Hansen AS, redegjorde per e-post av henholdsvis 16. og 17. desember 2019 for avvik knyttet til lokalitet Klungset. Det ble gitt en samlet redegjørelse for lokalitetene Kvaløya og Marøya. Det ble også lagt ved prosedyreendring i form av «prosedyre for drift og vedlikehold av anleggssertifikat». Formålet med prosedyren er å sikre at oppdrettsanlegg i drift har et gyldig anleggssertifikat til enhver tid. Denne gjelder både for nye utsett av fisk, endringer av utstyr, oppdateringer og oppfølging av gyldighet.

#### Lokalitet Klungset:

Sinkaberg-Hansen AS viser til at de startet innføring av et databasert drifts- og vedlikeholdssystem via softwaren Fishtalk Equipment levert av AKVA group ASA i begynnelsen av 2019. Det har vært et omfattende arbeid å bygge selskapets 20 lokaliteter med et detaljnivå som gjør det mulig å enkelt spore alle fortøyningskomponenter og andre hovedkomponenter. Systemet gir mulighet for varsling for sertifikater og vedlikeholdsoppgaver. Sertifikater blir lagt inn i systemet med



tilhørende utløpsdato. Denne informasjonen presenteres i rapporter med gjenstående gyldighetstid for sertifikatet. Det defineres deretter ulike varslingsnivåer slik at rette vedkommende i selskapet får en e-post om at det f.eks. er tre måneder igjen av sertifikatets gyldighetstid. Det er definert 3 nivåer som varsles per e-post; 6 måneder til sertifikatet utløper, 3 måneder til sertifikatet utløper og sertifikat er utløpt. Dette vil gi en god oversikt over hvilke sertifikater som må forlenges/revideres.

Opplysningene vedrørende lokalitet Klungset ble imidlertid ikke integrert i Fishtalk Equipment før i september 2019, og selskapet viser til at dette var årsaken til at de kom for sent i gang med oppdateringen av anleggssertifikatet. Da de oppdaget at anleggssertifikatet var utgått, tok de kontakt med Aquastructures AS. Anlegget ble inspisert den 19. september og de fant til sammen 4 avvik som måtte lukkes før anleggssertifikatet kunne oppdateres. Avvikene ble fortløpende lukket i løpet av høsten, men enkelte av avvikene ble mer tidkrevende å lukke enn det selskapet hadde forestilt seg. De viser imidlertid til at anleggssertifikatet for lokalitet Klungset ble revidert i 2017 og at anlegget da ble funnet å være i forsvarlig teknisk stand.

Selv om de har drevet en periode uten gyldig anleggssertifikat, mener de at anlegget med tilhørende utstyr har vært i god teknisk stand og dermed tilstrekkelig rømningsikkert.

#### Lokalitet Kvaløya og Marøya:

Sinkaberg-Hansen AS viser til at både lokalitet Marøya og Kvaløya ble sertifisert av Noomas (DNV) i 2014 og at anleggene ikke har blitt vesentlig endret siden den gang. De startet arbeidet med revidering av anleggssertifikat i ukene gyldigheten til sertifikatene gikk ut, og det ble besluttet å overføre sertifikatene til Aquastructures AS.

Det blir opplyst om at lokalitet Kvaløya hadde et anleggssertifikat med inntil 6 flytekrager med storfiskposer, og at det ikke er gjort noen vesentlige endringer på anlegget siden 2014. Etter at Aquastructures AS var ferdig med gjennomgang av dokumentasjon og beregninger, ble det utstedt et anleggssertifikat med kun 3 flytekrager med storfiskposer. Sinkaberg-Hansen AS viser imidlertid til at det i perioden uten anleggssertifikat kun var 3 bur som var i bruk.

Lokalitet Marøya hadde et sertifikat hvor ekstrautstyr som fiskepumper, notvinsjer og daviter var inkludert. Aquastructures AS vurderte dokumentasjonen fra Noomas i forbindelse med utstedelse av nytt anleggssertifikat, og kom til at dokumentasjonen for konfigurasjon og ekstrautstyr var tilstrekkelig. Dokumentasjonen for ekstrautstyr som daviter og notvinsjer, ble imidlertid vurdert som mangelfull. Dette gjaldt i hovedsak beregninger av kapasitet og dokumentasjon på kapasitet. Dette medførte at de måtte få utført nye beregninger og en mer komplett brukerhåndbok. Det ble utført kapasitetstester på notvinsjer og den strukturelle styrken til fundamentene ble vurdert til å være god.

Sinkaberg-Hansen AS forklarer at de ikke hadde sett for seg at arbeidet med å oppdatere anleggssertifikatene til Noomas skulle bli så tidkrevende. Det blir vist til at den tekniske



kvaliteten ved anlegget i forbindelse med dette arbeidet ble vurdert som tilstrekkelig, og at det ikke ble funnet nødvendig å foreta noen fysiske endringer på anleggene. Det var kun dokumentasjon som manglet.

Selv om det ble drevet en perioden uten gyldig anleggssertifikat på lokalitetene, mener selskapet at anlegget og tilhørende utstyr har vært i god teknisk stand, og tilstrekkelig romningssikkert. Det blir henvist til prosessen selskapet har vært igjennom med å strukturere drifts- og vedlikeholdsarbeid sitt, og at dette vil gjøre de mer robust med tanke på å ha kontroll over den fysiske tilstanden til utstyr, samt å kunne føre bedre kontroll med gyldighet til sertifikater og vedlikeholdsoppgaver.

Region Midt sendte brev av 18. desember 2019 om lukking av avvik, hvor det blir henvist til selskapets tiltak i form av prosedyre for å hindre at det forekommer fremtidig drift uten gyldig anleggssertifikat, og at vi forutsetter at nevnte tiltak vil medføre en forbedring slik at dette ikke skjer igjen.

#### *1.5. Avvik etter anleggsinspeksjon*

I forbindelse med utstedelsen av anleggssertifikat for lokalitetene har Aquastructures AS gjennomført fysisk inspeksjon og foretatt dokumentasjonsgjennomgang for hver av lokalitetene. På bakgrunn av dette arbeidet er det utarbeidet en inspeksjonsrapport for hver lokalitet, hvor funn og eventuelle avvik fremgår.

##### Lokalitet Klungset:

I inspeksjonsrapport datert 30. september 2019 er det gitt til sammen 4 avvik for lokalitet Klungset. Det er gitt et avvik som følge av at ROV-inspeksjon avdekket at to fortøyningslinjer ikke var montert, og det er gitt et avvik for skade på det ytre flyterøret i bur 11. Det ble videre gitt et avvik som følge av funn ved fortøyningsinspeksjon. I denne forbindelse ble det krevd at dette måtte utbedres eller eventuelt dokumenteres med analyser at det var tilstrekkelig kapasitet uten de aktuelle fortøyningene. Det siste avviket gjaldt teknisk stand på fjellbolter, som måtte verifiseres før utstedelse av nytt anleggssertifikat.

I inspeksjonsrapporten er det også kommentert at fortøyningsanalysen for flåte ikke tar høyde for OCEA300-flåten som var montert. Aquastructures AS konkluderer imidlertid med at det er tilstrekkelig kapasitet i innfestingen på OCEA300-flåten, basert på fortøyningsanalysen som er gjort med FarmBase 600-flåte.

For øvrig fremgår det at lokaliteten ble vurdert til å være i teknisk forsvarlig stand, og øvrige rapporter og analyser ble vurdert til å være grundige og troverdige, og ble dermed lagt til grunn for utstedelsen av nytt anleggssertifikatet

##### Lokalitet Kvaløya:

I inspeksjonsrapport datert 26. november 2019 er det gitt 2 avvik for lokalitet Kvaløya. Et avvik ble gitt som følge av at fortøyningsanalyse til rammefortøyning ikke var ferdig



Vedlegg 17,  
side 6/12

utarbeidet (denne var under utarbeidelse av Aquastructures AS). Det andre avviket ble gitt som følge av at det ble avdekket enkelte utbøyde stag på flytekragen i bur 22 og 26.

For øvrig fremstod lokaliteten å være i teknisk forsvarlig stand, og rapporter og analyser ble vurdert til å være grundige og troverdige, og ble dermed lagt til grunn for utstedelsen av anleggssertifikat.

#### Lokalitet Marøya:

I inspeksjonsrapport datert 27. november 2019 fremgår det at det ikke ble avdekket avvik for lokalitet Marøya. Nytt anleggssertifikat kunne derfor utstedes på bakgrunn av inspeksjonen og foreliggende dokumentasjon.

### 2. Hjemmel for illeggelse av overtredelsesgebyr

Adgangen til å illegge overtredelsesgebyr følger av lov av 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven) § 30 første og annet ledd:

*«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 iverkatt for å forebygge eller avbote virkningene av overtredelsen og
- i) om overtredelsen innebærer fare for eller har ført til alvorlig eller uopprettelig miljøskade.

[...]

Videre følger det av forskrift av 20. desember 2013 nr. 1675 om reaksjoner, sanksjoner med mer ved overtredelse av akvakulturloven (reaksjonsforskriften) § 7 bokstav e), at det kan ilegges overtredelsesgebyr ved overtredelse av forskrift av 16. august 2011 nr. 849 om krav til teknisk standard for flytende akvakulturanlegg (NYTEK-forskriften) § 24 (krav om anleggssertifikat).

### 3. Region Midt sin vurdering av saken

#### 3.1. Vurdering av de objektive overtredelsene

Vår referanse: 19/17538  
Side: 6/12



Etter vår vurdering foreligger det en overtredelse av NYTEK-forskriften § 24.

Det følger av NYTEK-forskriften § 24 om krav om anleggssertifikat:

*«Alle flytende akvakulturanlegg skal innen 1. juli 2013 ha anleggssertifikat utstedt av inspeksjonsorgan akkreditert for å utstede anleggssertifikat, jf. § 7. Anleggssertifikatet utstedes for ett flytende akvakulturanlegg på én lokalitet.*

*Flytende akvakulturanlegg som ikke har anleggssertifikat kan ikke brukes til akvakultur etter dette tidspunkt.*

*For flytende akvakulturanlegg som legges ut på lokalitet etter forskriftens ikrafttredelse, skal anleggssertifikat være utstedt før anlegget tas i bruk.»*

På bakgrunn av bestemmelsens ordlyd kan det innfortolkes et krav om at gyldig anleggssertifikat må foreligge ved drift på et anlegg.

Det har vært drift uten anleggssertifikat på lokalitet:

- 18755 Klungset i perioden 12. september til 19. november 2019 (2 måneder og 7 dager).
- 22775 Kvaløya i perioden 27. oktober til 28. november 2019 (1 måned og 1 dag).
- 13685 Marøya i perioden 27. oktober til 27. november 2019 (1 måned).

Ifølge innsendte biomasserapporter er det dokumentert at det har vært drift på lokalitetene i samme tidsperiode. Dette utgjør objektive overtredelser av NYTEK-forskriften § 24.

### 3.2. Vurdering av om det skal ilegges overtredelsesgebyr

Det følger av ordlyden i akvakulturloven § 30 første ledd at adgangen til å gi overtredelsesgebyr er fakultativ. I vurderingen av om det skal ilegges overtredelsesgebyr og utmålingen av dette angir akvakulturloven § 30 andre ledd en oversikt over vurderingsmomenter, a-i, som det særlig kan legges vekt på.

Etter akvakulturloven § 30 andre ledd bokstav a), skal overtredelsesgebyrets preventive virkning vektlegges. Det er en høyt prioritert oppgave, både for akvakulturnæringen og akvakulturforvaltningen, å få bukt med rømmingsproblemet og følgene av dette, og kravet om anleggssertifikat er i denne sammenheng en grunnleggende bestemmelse i akvakulturregelverket. Et overtredelsesgebyr vil etter region Midt sin vurdering ha allmenn- og individualpreventiv virkning i dette tilfellet, da det vil sende et klart signal til Sinkaberg-Hansen AS og andre aktører om at det ikke aksepteres at lokaliteter drives uten anleggssertifikat.

Videre skal overtredelsens grovhet vektlegges. Sentralt i vurderingen av om en overtredelse er grov, er hvilken skade overtredelsen kan ha medført, samt i hvilken grad noen i foretaket har utvist skyld. Den som handler i strid med kravet om forsvarlig



opptreden på et område, og som ut fra sine forutsetninger kan bebreides, regnes for å være uaktsom.

Kravet om anleggssertifikat er en grunnleggende bestemmelse i akvakulturregelverket, som må være oppfylt for at drift på en lokalitet kan tillates. Manglende anleggssertifikat fører blant annet til usikkerhet knyttet til anleggets tekniske tilstand. Selskapet forventes å være kjent med kravet til anleggssertifikat ettersom de har vært igjennom samme anskaffelsesprosess på lokalitetene tidligere, og siden de er en profesjonell aktør med mange lokaliteter. Anleggssertifikatet for lokalitet Klungset utløp den 12. september, og prosessen med å anskaffe nytt anleggssertifikat startet i samme måned som det gamle utløp. For lokalitetene Kvaløya og Marøya startet anskaffelsesprosessen samme uke som sertifikatene utløp. Det ble samtidig besluttet å endre akkreditert selskap fra Noomas til Aquastructures AS for disse lokalitetene. Etter region Midt sin vurdering fremstår det som helt klart at anleggssertifikatet for samtlige lokaliteter kunne vært anskaffet i tide ved bedre planlegging og forberedelser. På denne bakgrunn vurderer vi overtredelsen som uaktsom. Vurderingen av hvilken skade overtredelsen har eller kunne ha medført fremgår nedenfor under bokstav i).

Internkontroll, retningslinjer, instruksjon, opplæring eller andre tiltak som kunne ha forebygget overtredelsen skal vektlegges. Anleggssertifikat er et grunnleggende element som må være på plass før et anlegg tas i bruk, og det forventes at selskapet tar hensyn til dette i planleggingsprosessen før utsett av fisk. Det anses som velkjent at innhenting av anleggssertifikat kan være en tidkrevende prosess, og det forventes at oppdretter tar høyde for dette. Krav om anleggssertifikat trådte i kraft i juli 2013 og næringen har hatt god tid til å inkorporere kravet i sine IK-systemer. Selskapet kunne enkelt ha forebygget overtredelsen ved å sette i gang prosessen med anskaffelse av nytt anleggssertifikat tidligere. Det er ikke akseptabelt at en lokalitet blir liggende uten anleggssertifikat mens det er fisk i anlegget.

Det foreligger ikke konkrete holdepunkter for å si at overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser og at selskapet har oppnådd fordel av overtredelsen jf. bokstav d) og e). Det kan imidlertid være ulike grunner til at innehaver av akvakulturtilatelse ønsker å vente så lenge som mulig med å fornye anleggssertifikatet. Anleggssertifikat er gyldig i 5 år fra utstedelsesdato. Det innebærer at jo tidligere anleggssertifikatet utstedes desto mer «overlapper» sertifikatet med det gamle. Ettersom det er en økonomisk kostnad å fornye anleggssertifikat kan det være en økonomisk fordel å vente så lenge som mulig for nytt anleggssertifikat utstedes.

Av hensyn til aktørenes som fornyer anleggssertifikatet i god tid før det utløper, er det derfor viktig å reagere på brudd på NYTEK-forskriften § 24, uavhengig av hvor lang tid det har vært drift uten anleggssertifikat. Dette er særlig viktig i en periode som denne, hvor svært mange skal fornye sine anleggssertifikat. Det kan anses som en besparelse å utsette kostnadene med oppdatering av anleggssertifikat, sammenlignet med de som har drift i henhold til regelverket. Et forholdsvis enkelt handlingsalternativ ville være å utstede et nytt anleggssertifikat i tide, for de gjeldende lokalitetene.



Vedlegg 7  
Side 9/12

Sinkaberg-Hansen AS sin økonomiske evne vurderes å være meget god ifølge økonomiske opplysninger hentet fra proff.no. Selskapet vil være i stand til å bære et overtredelsesgebyr.

Selskapet har etter det region Midt kan se, ikke overtrådt NYTEK-forskriftene § 24 tidligere. Det legges dermed til grunn at det ikke foreligger gjentakelse jf. bokstav g). Dette momentet tillegges derfor ikke vekt.

Region Midt kan ikke se at selskapet hadde iverksatt noen tiltak for å forebygge eller avbøte virkningene av overtredelsen etter bokstav h).

Avslutningsvis skal det etter bokstav i) vektlegges om overtredelsen innebærer fare for eller har ført til alvorlig eller uopprettelig miljøskade. Sinkaberg-Hansen AS mener at selv om det ble drevet en periode uten gyldig anleggssertifikat på lokalitetene, har anlegget og tilhørende utstyr vært i god teknisk stand, og tilstrekkelig rømmingssikkert.

Overtredelsene har ut fra det region Midt kjenner til, ikke ført til skade på miljøet. Formålet med NYTEK-forskriften er imidlertid å forebygge rømming av fisk gjennom å sikre forsvarlig teknisk standard på flytende akvakulturanlegg. Det er ikke opp til den enkelte næringsaktør å foreta vurderingene som gjøres ved utstedelse av anleggssertifikat. Denne kompetansen er tildelt det akkrediterte tredjepartsselskapet, og det er tillatelsesinnehavers ansvar å sørge for at dette blir gjennomført. Etter region Midt sin vurdering vil drift uten anleggssertifikat alltid kunne innebærer en ukjent risiko for at komponenter og utstyr ikke oppfyller krav til teknisk standard og at de brukes feil, noe som kan føre til rømming av fisk og således utgjøre en alvorlig miljøtrussel. Dette momentet taler for at overtredelsesgebyr bør ilegges. I perioden det var drift på anleggene uten anleggssertifikat anser vi for å ha utgjort en potensiell fare for miljøskade. Dette er et skjerpene element i vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges. Drift med åpne avvik kan ha påvirkning på rømmingssikkerhet og følgelig utgjøre en fare for miljøskade.

På bakgrunn av ovennevnte er det region Midt sin vurdering at det skal ilegges overtredelsesgebyr i denne saken. Vi har i vurderingen særlig vektlagt den preventive effekten, at det var andre gangs anskaffelse for lokalitetene, god kjennskap til regelverket, overtredelsens grovhet, at overtredelsen enkelt kunne vært forebygget og at det forelå en potensiell fare for miljøskade.

#### 4. Vurdering av gebyrets størrelse

Reaksjonsforskriften § 8 om tak for overtredelsesgebyr lyder:

*«Overtredelsesgebyr skal ikke overstige 15 ganger folketrygdens grunnbeløp. Det tas utgangspunkt i folketrygdens grunnbeløp på overtredelsestidspunktet.»*

I akvakulturloven § 30 andre ledd fremgår det at de samme momentene som vektlegges ved vurderingen av ilegging av overtredelsesgebyr, skal vektlegges i vurderingen av



gebyrets størrelse (utmåling). Det vises derfor til våre vurderinger nevnt ovenfor i punkt 3.2.

Fiskeridirektoratets retningslinjer for utmåling av overtredelsesgebyr ved brudd på NYTEK forskriften § 24 fremkommer i brev av 20. mars 2015, som ble vedlagt forhåndsvarselet i saken. I dette brevet oppstilles en matrise som skal brukes ved utmåling av overtredelsesgebyr på objektivt grunnlag.

I henhold til våre retningslinjer og praksis er utgangspunktet for vurderingen at manglende anleggssertifikat for en lokalitet skal gi et overtredelsesgebyr på 9 G. Begrunnelsen for valget av 9 G er at Fiskeridirektoratet mener at drift uten anleggssertifikat er en så alvorlig overtredelse av akvakulturregelverket at det må reageres strengt. Det er samtidig vurdert at reaksjonen som utgangspunkt bør være mildere enn en straffereaksjon. I henhold til retningslinjene skal det gjøres fratrekk for visse typer underlagsdokumentasjon dersom dette forelå for overtredelsen.

Etter matrisen kan det gis fratrekk dersom det før det ulovlige forholdet starter foreligger lokalitetsrapport (-1 G), forføyningsanalyse (-2 G), er gjennomført anleggsinspeksjon (-2 G) og dersom ingen avvik avdekkes eller alle er lukket (-2 G).

Hensynet bak ordningen med fratrekk etter matrisen nevnt ovenfor er at dette er essensiell dokumentasjon som påviser at den enkelte delen av anlegget som er i bruk er tilstrekkelig sikkert til å ha drift på. Forutsetningen for at det kan gis fradrag er at dokumentasjonen/anleggsinspeksjonen må være tilknyttet anlegget som er i bruk og at denne foreligger før den ulovlige driften iverksettes. De foreliggende retningslinjer er imidlertid i utgangspunktet ment for første gangs utstedelse av anleggssertifikat. Ved fornyelse av anleggssertifikat kan det derfor være grunner til både høyere og lavere utmåling i forhold til matrisen.

I denne saken forelå det lokalitetsrapport for samtlige lokaliteter. Nye forføyningsanalyser var imidlertid ikke utstedt, og anleggsinspeksjon ble heller ikke gjennomført for noen av lokalitetene før etter at de gamle anleggssertifikatene utløp og de ulovlige forholdene startet. Det ble videre avdekket 4 avvik for lokalitet Klungset og 2 avvik for lokalitet Kvaløya i forbindelse med anleggsinspeksjoner ved lokalitetene.

Etter matrisen kan det derfor bare gis fratrekk for lokalitetsrapport for samtlige lokaliteter, og for at det ikke ble avdekket avvik for lokalitet Marøya. Dette utgjør et fratrekk på til sammen 5 G. Med et utgangspunkt etter retningslinjen om 9 G for hver av lokalitetene, og et fratrekk på 5 G, ville en samlet utmåling utgjøre 22 G.

Retningslinjen for utmåling av gebyr ved manglende anleggssertifikat er, som nevnt, ment for første gangs utstedelse av anleggssertifikat. For tilfeller av fornyelse av utgått anleggssertifikat anses matrisen snarere som veiledende og det er grunnlag for å legge desto større vekt på de subjektive forholdene i denne saken.





Sakens grovhet, herunder utvist skyld, gebyrets allmen- og individualpreventive effekt, samt at selskapet ved bedre planlegging kunne ha forhindre overtredeisen, taler for et høyt gebyr i dette tilfellet.

Drift uten anleggssertifikat med åpne avvik og manglende dokumentasjon vil i utgangspunktet kunne utgjøre en potensiell fare for rømming. De avvikene som ble avdekket for lokalitet Klungset og Kvaløya ble imidlertid ikke vurdert til å være av en slik karakter at de utgjorde en reell fare for rømming. Forholdene og avvikene som medførte at det måtte utarbeides nye forøyningsanalyser for lokalitetene, ble også funnet å være i orden. Det akkrediterte selskapet vurderte for øvrig samtlige lokaliteter for å være i teknisk forsvarlig stand. Øvrige rapporter og analyser ble også vurdert til å være grundige og troverdige, og ble lagt til grunn for utstedelse av nye anleggssertifikat. Selv om region Midt ser alvorlig på det forhold at det manglet dokumentasjon og at det var åpne avvik for både lokalitet Klungset og Kvaløya i perioden med ulovlig drift, vektlegges det i formildende retning at det ikke er holdepunkter for at manglende anleggssertifikat har medført miljøskade og at anleggene for øvrig fremstod å være i teknisk forsvarlig stand.

Da overtredeisene ved lokalitetene behandles samlet i dette tilfellet, og matrisen ikke kan benyttes direkte, må det gjøres en konkret helhetsvurdering. Med bakgrunn i sakens forhold, vurderingene over og gjeldende forvaltningspraksis har vi kommet til at samlet gebyr i denne saken bør være på til sammen 12 G.

Folketrygdens grunnbeløp (G) utgjorde kr 99 858 på overtredeisestidspunktet, dette tilsvarer et gebyr på kr 1 198 296.

#### 5. Vedtak

Sinkaberg-Hansen AS ilegges et overtredeisesgebyr på 12 G, tilsvarende kr 1 198 296 for overtredeise av NYTEK-forskriften § 24. Hjemmelen for vedtaket følger av akvakulturloven § 30, jf. reaksjonsforskriften § 7 bokstav e).

#### 6. Solidaransvar

Ved samdrift er deltakerne solidarisk ansvarlige for overtredeiser av bestemmelser gitt i eller med hjemmel i akvakulturloven, jf. akvakulturdriftsforskriften § 49.

Dersom den ansvarlige for overtredeisesgebyret er et foretak som inngår i et konsern, hefter foretakets morselskap og morselskapet i det konsern selskapet er en del av, subsidiært for beløpet, jf. akvakulturloven § 30 tredje ledd.

#### 7. Klagerett og partsrettigheter

Vedtaket kan påklages, se mer om dette i vedlagt orientering.



Vedlegg 7  
Side 12/12

Med hjemmel i forvaltningsloven § 18 har dere rett til å gjøre dere kjent med sakens dokumenter og opplysninger. Krav om dokumentinnsyn kan rettes til region Midt på tlf. 55 23 80 00.

I medhold av forvaltningsloven § 27b settes som vilkår for å reise søksmål at klageadgangen er uttømmende benyttet.

Med hilsen

Ståle Hansen  
regiondirektør

Ruth Lillian Kjæmpenes  
seksjonssjef

*Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten håndskreven underskrift.*

**Mottakerliste:**

Sinkaberg-Hansen AS

Marøyvegen 110

7900 RORVIK

**Vedlegg**  
Klageskjema

Vår referanse: 19/17538  
Side: 12/12



## Vedlegg 8

Fra: [redacted]  
Emne: Spørsmål i forbindelse med masteroppgave  
Dato: 23. januar 2023 kl. 15:25  
Til: postmottak@fiskeridir.no

Vedlegg 8

Hei,

Jeg skriver masteroppgave i rettsvitenskap, og har i den forbindelse noen spørsmål jeg gjerne ønsker svar på. Håper dere har tid til å besvare det!

Problemstillingen min knytter seg til skyldkravet ved administrative foretaksankjoner i oppdrettsnæringen. Avhandlingen fokuserer på ilagt overtredelsesgebyr (akvakulturloven § 30) for manglende anleggssertifikat.

Jeg snakket med en ansatt av dere for omtrent en uke siden, og han sa jeg gjerne måtte ta kontakt hvis det var noe jeg lurte på. Han sa jeg kunne ta kontakt med reaksjonsavdelingen deres.

Jeg har et par spørsmål jeg ønsker svar på, for å få et «bakteppe» til avhandlingen:

- Hvor mange saker ble det ilagt overtredelsesgebyr etter § 30, for manglende anleggssertifikat, i perioden 2016-2022?
- Hvor mange av sakene deres har blitt omgjort etter avgjørelsen inn tatt i Rt. 2021 s. 767? Da omgjoring begrunnet i skyldkravet som fremkommer i avgjørelsen.
- Er noen av sakene ikke ferdig behandlet, slik at omgjoring fortsatt kan være aktuelt? Evt. hvor mange gjelder dette?
- Har noen saker (der et oppdrettsfirma har blitt ilagt overtredelsesgebyr), gått til retten? Fortrinnsvis i perioden 2016-2022, men tidsperiode for dette er også aktuelt. Også fortrinnsvis for manglende anleggssertifikat, men også andre overtredelser er av interesse. Hvis ja, hvor mange, og hvilke, saker har gått til retten?

Håper på svar!

Vennlig hilsen,

Fra: **Jørund Monsen** jomon@fiskeridir.no  
Emne: VS Spørsmål i forbindelse med masteroppgave  
Dato: 14. april 2023 kl. 15:54  
Til: [redacted]

JM

Hei! Innledningsvis beklager vi at det har tatt så lang tid å få svar på forespørselen din. Den har nok havnet litt mellom to stoler. Beklager dette!

Jeg har forsøkt å bla gjennom det som finnes av interne registre når det gjelder antall overtredelsesgebyr i perioden du etterspør, hvor grunnlaget for gebyret er manglende anleggssertifikat. Som et rundt anslag kan du ta utgangspunkt i at det i denne perioden ble ilagt om lag 25 overtredelsesgebyrer for manglende anleggssertifikat.

Når det gjelder de resterende spørsmålene du stiller, så vil vi anbefale at du benytter einnsyn.no, hvor du selv kan søke opp vedtak og dokumenter fra Fiskeridirektoratet. Her kan du selv finne de vedtakene som er interessante for din oppgave, og bestille innsyn i dem.

**Jørund Monsen** Rådgiver

Tlf: +47 55 23 80 00 | +47 97502032

**FISKERIDIREKTORATET**

Forvaltningsseksjonen i region Nordland  
jomon@fiskeridir.no | fiskeridir.no

Fra: **Jørund Monsen** jomon@fiskeridir.no  
Emne: SV: VS Spørsmål i forbindelse med masteroppgave  
Dato: 26. april 2023 kl. 13:09  
Til: [redacted]

JM

Hei igjen,

- Totalt har 16 påklagde saker blitt omgjort i perioden du etterspør.
- Av disse omhandlet 6 drift uten anleggssertifikat. Det må imidlertid bemerkes at disse vedtakene er omgjort *uten* å i det hele tatt vurdere hvorvidt det likevel forelå tilstrekkelig grad av skyld til å kunne opprettholde overtredelsesgebyrene, som ble skrevet med utgangspunkt i at overtredelsesgebyr kunne ilegges på objektivt grunnlag.
- Vi har ingen saker som vil være aktuelle å omgjøre på denne bakgrunnen pdd.
- Så langt jeg har greid å finne, har ingen overtredelsesgebyrer i denne perioden gått til retten.

Håper dette i større grad ga svar på det du lurte på. Beklager at det har tatt tid å finne disse tallene for deg. Ta kontakt hvis noe er uklart.

-Jørund Monsen

