



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Prop. 79 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i lakse- og innlandsfiskloven og
straffeprosessloven (strafferamme og
administrative reaksjoner)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold ...	5	3.6.1	Gjeldende rett	14
			3.6.2	Høringsforslaget	14
2	Forslaget til lovendringer	6	3.6.3	Høringsinstansenes syn	15
2.1	Bakgrunnen for lovforslaget	6	3.6.4	Departementets vurdering	15
2.2	Høringen	7	3.7	Utvidelse av adgangen til å foreta administrativ inndragning	16
2.3	Generelle inntrykk fra høringen ...	8	3.7.1	Gjeldende rett	16
2.4	Konsultasjon med Sametinget	8	3.7.2	Høringsforslaget	16
			3.7.3	Høringsinstansenes syn	17
3	Nærmere om endingsforslagene	10	3.7.4	Departementets vurdering	17
3.1	Vitenskapelige undersøkelser i fiskevernsonen ved Svalbard, i fiskerisonen ved Jan Mayen og på kontinentalsokkelen	10	3.8	Ny hjemmel til å foreta administrativt beslag	18
3.1.1	Gjeldende rett	10	3.8.1	Gjeldende rett	18
3.1.2	Høringsforslaget	10	3.8.2	Høringsforslaget	19
3.1.3	Høringsinstansenes syn	10	3.8.3	Høringsinstansenes syn	20
3.1.4	Departementets vurdering	10	3.8.4	Departementets vurdering	21
3.2	Bruk av den ansvarliges og andres eiendom ved direkte gjennomføring	10	3.9	Omsetning av ulovlig fanget fisk en grov overtredelse	21
3.2.1	Gjeldende rett	10	3.9.1	Gjeldende rett	21
3.2.2	Høringsforslaget	11	3.9.2	Høringsforslaget	22
3.2.3	Høringsinstansenes syn	11	3.9.3	Høringsinstansenes syn	22
3.2.4	Departementets vurdering	11	3.9.4	Departementets vurdering	22
3.3	Unnløte å åpne for fiske på grunn av manglende organisering og brudd på fellesforvaltningens bestemmelser	11	3.10	Ny hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr	22
3.3.1	Gjeldende rett	11	3.10.1	Gjeldende rett	22
3.3.2	Høringsforslaget	11	3.10.2	Høringsforslaget	22
3.3.3	Høringsinstansenes syn	12	3.10.3	Høringsinstansenes syn	24
3.3.4	Departementets vurdering	12	3.10.4	Departementets vurdering	25
3.4	Forbud mot gjenutsetting av fremmede organismer og oppbevaring av levende fisk i nett	12	3.11	Heving av strafferammen	25
3.4.1	Gjeldende rett	12	3.11.1	Gjeldende rett	25
3.4.2	Høringsforslaget	12	3.11.2	Høringsforslaget	25
3.4.3	Høringsinstansenes syn	13	3.11.3	Høringsinstansenes syn	27
3.4.4	Departementets vurdering	13	3.11.4	Departementets vurdering	29
3.5	Klargjøring av oppsynets kontroll- fullmakter	14	4	Økonomiske og administrative konsekvenser	31
3.5.1	Gjeldende rett	14	5	Merknader til de enkelte bestemmelser	33
3.5.2	Høringsforslaget	14	5.1	Til endringer i lakse- og innlandsfiskloven	33
3.5.3	Høringsinstansenes syn	14	5.2	Til endringer i straffeprosessloven	37
3.5.4	Departementets vurdering	14		Forslag til lov om endringer i lakse- og innlandsfiskloven og straffeprosess- loven (strafferamme og administrative reaksjoner)	39
3.6	Utvidelse av adgangen til å nekte registrering	14			



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Prop. 79 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i lakse- og innlandsfiskloven og straffeprosessloven (strafferamme og administrative reaksjoner)

*Tilråding fra Klima- og miljødepartementet 15. april 2020,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Klima- og miljødepartementet legger med dette frem forslag til endringer i lakse- og innlandsfiskloven og straffeprosessloven.

I lakse- og innlandsfiskloven foreslår departementet for det første heving av den øvre strafferammen fra inntil to til inntil fem års fengsel ved grov overtredelse, samt forenkling av uaktsomhetsvurderingen (§ 49). Det foreslås videre å innføre en hjemmel for forvaltningen til å ilegge overtredelsesgebyr administrativt, som et alternativ til strafferettslig bot (ny § 48 a), samt en hjemmel til å foreta administrativt beslag i fiskeredskap (ny

§ 47 a). Det foreslås videre en utvidelse av adgangen til å foreta administrativ inndragning til å gjelde mer enn redskap av begrenset verdi (§ 47), og en utvidelse av adgangen til å midlertidig nekte registrering av redskap etter ulovlig fiske (§ 43). Det foreslås også enkelte andre endringer i lakse- og innlandsfisklovens bestemmelser (§§ 2, 7, 25, 28, 36, 37, 42 og 48).

Det foreslås endelig en mindre endring i straffeprosessloven § 67, som følge av endringsforslaget til øvre strafferamme i lakse- og innlandsfiskloven § 49.

2 Forslaget til lovendringer

2.1 Bakgrunnen for lovforslaget

Det avdekkes hvert år et høyt antall forhold som omhandler ulovlig fiske av anadrom laksefisk. Dette er miljøkriminalitet. Miljødirektoratets operative feltorgan, Statens naturoppsyn (SNO), har blitt styrket i omfang, både når det gjelder innsats og geografisk dekningsområde. Avdekkede forhold viser imidlertid at oppdagelsesrisikoen ennå ikke oppfattes som så stor at man avstår fra ulovlig fiske, og departementet erfarer at respekten for reglene om fiske etter anadrom laksefisk til en viss grad er liten eller manglende.

Antall anmeldelser for brudd på lakse- og innlandsfiskloven innlevert av SNO har de siste tre årene ligget i intervallet 45–70. I tillegg kommer anmeldelse fra politi og kystvakt. Antall administrativt inndratte garn etter lakse- og innlandsfiskloven har ifølge SNO de siste 4–5 årene vært på et stabilt høyt nivå, med 345 garn i 2018. I sakene i 2018 ble det tatt straffeprosessuelt beslag i 30 garn og 3 teiner. Med bakgrunn i Norges lange kystlinje og begrensede kontrollressurser, må det tas høyde for at en god del ulovlig fiske sannsynligvis ikke blir avdekket, og at det kan være betydelige mørketall.

Det er et problem at mange av sakene som anmeldes av SNO blir henlagt av påtalemyndigheten, blant annet som følge av kapasitetsmangel og derav nødvendige strenge ressursprioriteringer. Dette selv om flere av sakene, etter Miljødirektoratets vurdering, er klare tilfeller av ulovlig fiske med kjent gjerningsperson som det ville kreve relativt liten etterforskningsinnsats å følge opp. Særlig mindre alvorlige forhold knyttet til bruk av faststående redskap synes å stå i fare for å bli henlagt.

Etter det departementet erfarer er det, med ett unntak, ikke ilagt andre straffereaksjoner enn bøter ved ulovlig garnfiske etter anadrome laksefisk. Bøtene, som normalt ligger i intervallet 6000–10 000 kroner, er så lave at det tilnærmet blir å betrakte som en «driftsutgift» på et ulovlig fiske. Sanksjoner som strafferettslig inndragning av fiskeredskaper eller båtmateriell er ikke benyttet i konkrete straffesaker, selv der det er tale om

personer som flere ganger tidligere er straffet for ulovlig fiske.

Det ulovlige fisket medfører et redusert antall gytefisk i elvene og kan ha svært negative effekter på bestandsnivå. Mye av det ulovlige fisket foregår på blandede bestander, det vil si at fisket beskatter både bestander fra vassdrag som oppfyller og ikke oppfyller gytebestandsmålene i forhold til vassdragets produksjonskapasitet. Ulovlig fiske er særlig problematisk når det rammer sårbare og truede bestander, som i enkelte tilfeller også kan være under gjenoppbygging etter kostnadskrevenende innsats, som rotenonbehandling mot lakseparasitten *Gyrodactylus salaris*. Utstrakt ulovlig fiske kan også medføre at det lovlige fisket må reguleres strengere for å oppnå forvaltningsmålet for vedkommende bestand.

Norge har om lag en femtedel av all atlantisk laks, og Norges vassdrag og kyst- og havområder utgjør noen av de viktigste leveområdene for atlantisk villaks og er også viktige leveområder for de to andre artene av anadrom laksefisk, sjørret og sjørøye. Norge har derfor et særskilt ansvar for å ivareta denne ressursen. Bestandene av laks og annen anadrom laksefisk har siden midten av 1980-årene vært i sterk tilbakegang. Innsiget av laks til norske elver er redusert med mellom 50 og 65 prosent siden midten av 1980-årene. Om lag 50 bestander er utryddet eller har så få individer at de står i fare for å bli utryddet. Sammen med blant annet påvirkning fra rømt oppdrettslaks, lakselus og fysiske inngrep i vassdrag, er overbeskatning, som kan knyttes til både lovlige og ulovlige fiske, en av trusselfaktorene mot anadrom laksefisk.

Fiske etter anadrom laksefisk reguleres av lakse- og innlandsfiskloven og naturmangfoldloven, og kan tillates når artene produserer et høstingsverdig overskudd. Fisket er strengt regulert fordi mange bestander er sårbare og/eller har lite eller intet høstbart overskudd. Lakse- og innlandsfiskloven har blant annet som mål at anadrome laksefisk forvaltes og bevares slik at naturens mangfold og produktivitet bevares. Etterlevelse av loven er viktig for at målet kan nås,

og fortsatt innsats mot ulovlig fiske er viktig for å hindre at overbeskatning blir en større trusselfaktor mot anadrom laksefisk.

Klima- og miljødepartementet ønsker å styrke innsatsen mot ulovlig fiske, og foreslår derfor endringer i lakse- og innlandsfiskloven med dette som formål.

I tillegg legges det opp til en varig styrking av innsatsen mot ulovlig fiske. I anledning villaksåret 2019 ble det foretatt omdisponeringer, slik at SNOs lakseoppsyn ble styrket. I departementets budsjett for 2020 (Prop. 1 S (2019–2020)) er det også lagt inn 5 mill. kroner til SNO for styrket oppsyn for å hindre ulovlig fiske etter anadrom laksefisk. Dette innebærer en varig finansiering av en økt innsats i lakseoppsynet.

2.2 Høringen

Forslaget til lovendringer ble sendt på høring 7. mai 2019, med høringsfrist 16. august 2019. Enkelte høringsinstanser fikk utsatt frist. Det ble i høringsbrevet nevnt at høringsinstansene bør vurdere om saken skal sendes til eventuelle underliggende etater, tilsluttede virksomheter eller samarbeidende organisasjoner. Høringsforslaget ble også lagt ut på departementets nettsider, der det ble understreket at alle som ønsker det kunne uttale seg, selv om de ikke er oppført på listen over høringsinstanser. Finske myndigheter er informert om lovforslaget og gitt anledning til å uttale seg i henhold til kravene i Tanaavtalen mellom Norge og Finland.

Forslaget ble sendt på høring til følgende instanser:

Finansdepartementet
Justis- og beredskapsdepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Nærings- og fiskeridepartementet
Utenriksdepartementet

Fiskeridirektoratet
Fylkesmannsembetene
Havforskningsinstituttet (HI)
Mattilsynet
Miljødirektoratet
Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)
Politidirektoratet
Sametinget
Veterinærinstituttet
Økokrim

Finnmarkseiendommen
Finnmark Sjølaksefiskeforening
Fjordfiskeremnda
Norsk Bonde- og Småbrukarlag
Noregs Grunneigar- og Sjølaksefiskarlag
Norges Fiskarlag
Norges Fjellstyresamband
Norges Fritids- og Småfiskerforbund
Norges Jeger- og Fiskerforbund
Norges Naturvernforbund
Norges Skogeierforbund
Norsk institutt for naturforskning
Norsk Meiteunion
Norske Lakseelver
Norske Reindriftssamers Landsforbund
Norske Samers Riksforbund
Norskog
Sabima
Samenes Landsforbund
Sjømat Norge
Sjømatbedriftene
Sør-Varanger sjølaksefiskarlag
Tana og Omegn Sjølaksefiskeforening
Tanavassdragets fiskeforvaltning
WWF

Følgende 23 instanser har avgitt høringsuttalelse:

Justis- og beredskapsdepartementet

Fylkesmannen i Møre og Romsdal
Fylkesmannen i Trøndelag
Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)
Politidirektoratet
Sametinget
Trøndelag politidistrikt via Politidirektoratet
Veterinærinstituttet
Vest politidistrikt via Politidirektoratet
Økokrim

Finnmark Sjølaksefiskeforening
Fjordfiskeremnda
Mearrašiida
Nordland Fylkes Fiskarlag
Norges Bondelag
Norges Fiskarlag
Norske Lakseelver
Norske sjølaksefiskere
Odd Oskarsen
Sabima
Sør-Varanger sjølaksefiskarlag
Tanavassdragets fiskeforvaltning
Tana og Omegn Sjølaksefiskeforening

2.3 Generelle inntrykk fra høringen

Hovedinntrykket fra høringen er at det gjennomgående er bred tilslutning til de fleste høringsforslagene. Mange høringsinstanser er enige i de foreslåtte lovendringene, og tanken bak forslagene, og noen ønsker å gå lenger enn forslagene. Det er imidlertid flere høringsinstanser som er kritiske til høringsforslaget, og som har innvendinger til hele eller deler av forslaget.

Norske Lakseelver gir sin tilslutning til alle forslag, og ønsker å gå lenger enn lovforslaget på enkelte områder. *Finnmark Sjølaksefiskeforening* støtter departementets forslag, og uttaler blant annet at de ser det som nødvendig med en endring av loven og skjerping av strafferammer for å bekjempe ulovlig fiske, som på sikt kan ramme lovlige laksefiskere og andre fiskere.

Sabima støtter forslagene, og ber departementet skjerpe håndheving og sanksjoner også for annen miljøkriminalitet. *Fylkesmannen i Møre og Romsdal* støtter forslaget om innskjerpet straffe-reaksjon, og ser på endringen som et viktig og forsterket virkemiddel som, i samvirke med andre forvaltningstiltak, vil kunne bedre situasjonen for vill anadrom laksefisk. *Fylkesmannen i Trøndelag* støtter forslagene om økt innsats mot ulovlig fiske, styrking av lakseoppsynet og bedre sanksjonsmuligheter. De uttaler at dette er helt nødvendig i en tid når de atlantiske laksebestandene er på et historisk lavt nivå, for å opprettholde bestandene og la dem få tilpasse seg pågående klimaendringer. *Politidirektoratet* er positive til forslagene i sin helhet, og stiller seg bak Økokrims innspill. *Økokrim*, *Trøndelag politidistrikt* og *Vest politidistrikt* er i hovedtrekk positive til forslaget. *Vest politidistrikt* trekker frem de særlige utfordringene distriktet har med flere av de ville laksestammene som er sterkt svekket, utryddet eller på grensen til å bli utryddet, og viser til et stort antall oppdrettsanlegg med rømning, smittefare og lakselus. *Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)* er i hovedtrekk positive, og mener forslagene på en god måte følger opp lovendringene som er gitt i forvaltningsloven om administrative sanksjoner og de føringene som er gitt i Prop. 62 L (2015–2016) om endringer i forvaltningsloven mv.

Det er flere høringsinstanser som ikke støtter høringsforslaget. *Sametinget* ser blant annet ikke behov for å øke strafferammen ved ulovlig laksefiske. Sametinget forutsetter at deres innspill følges opp gjennom konsultasjoner. Departementet har gjennomført administrativ konsultasjon med Sametinget 19. november 2019, som er nærmere beskrevet i punkt 2.4 under.

Mearrasiida er kritiske til høringsforslaget, og mener blant annet at forslaget ikke er i tråd med lovgivning omkring samiske rettigheter og er kritiske til at departementet ikke har vurdert dette. *Nordland Fylkes Fiskarlag* er imot at strafferammen for grov overtredelse økes fra to til fem år. *Norges Fiskarlag* uttaler at de støtter uttalelsen fra Nordland Fylkes Fiskarlag fullt ut, og mener blant annet at forslaget om å øke straffen for grov overtredelse er feil vei å gå.

Norske sjølaksefiskere mener at behovet for de foreslåtte endringene i lovverket er dårlig dokumentert, og er også kritiske til flere av departementets forslag. *Sør-Varanger sjølaksefiskarlag* er også kritiske til departementets forslag, og uttaler blant annet at departementet er utydelig og selvmotsigende ettersom departementet på den ene siden sammenligner ulovlig fiske med alvorlig miljøkriminalitet som skal straffes på linje med alvorlige voldshandlinger, og foreslår som løsning å avlaste politi og påtalemyndighet og gi oppsynet utvidet makt, myndighet og ressurser. De mener forslaget er uforståelig, og uttaler at det er politi og påtalemyndighet sitt ansvar og ressurser som må styrkes, og at regjeringen ikke kan gi politifullmakt til forvaltningsmyndighet og straffe folk som er frifunnet.

Fjordfiskeremda og *Tana og Omegn Sjølaksefiskeforening* er kritiske til flere av departementets forslag, og uttaler blant annet at departementet bør erkjenne at man har gått for langt med hensyn til å fase ut lovlig laksefiske i sjøen, til fordel for elvefisket. De mener at det aller viktigste tiltaket for å unngå ulovlig laksefiske i sjøen vil være å få på plass legitime reguleringer i det tradisjonelle sjølaksefisket med kilenot og krogarn.

Trøndelag politidistrikt er skeptisk til å gi forvaltningen/Statens Naturoppsyn (SNO) flere hjemler til å ilegge administrative reaksjoner og sanksjoner. De mener at kapasiteten og prioriteringene til politiet isteden bør styrkes, slik at det kommer en reaksjon fra politi og domstol, og ikke andre myndigheter.

2.4 Konsultasjon med Sametinget

Departementet har gjennomført administrativ konsultasjon med Sametinget 19. november 2019. Sametinget har kommet med følgende tekstinnspill etter konsultasjonen:

«Sametinget har i høringsuttalelsen og på administrativt konsultasjonsmøte etterlyst departementets vurdering av samisk bruk og

rettsoppfatninger i sitt forslag til lovendring. Slike vurderinger mangler fortsatt.

Sametinget stiller seg kritisk til dette, og opplever det som paradoksalt at departementet ønsker å gå videre med forslag om administrative tiltak og økte strafferammer for ulovlig laksefiske i stedet for å se på den underliggende utfordringen ved at man gjennom senere års reguleringer har betydelig svekket laksefisket som et materielt grunnlag for samisk kultur. Dette gjelder både sjølaksefisket og reguleringer i elv, for eksempel i Tana, til tross for massive protester fra rettighetshavere, kommuner, regioner og Sametinget. Resultatet er at man i dag har reguleringer som ikke har legitimitet i det samiske samfunnet. Dette problemet kan man kun løse ved at de senere års reguleringer i både elv og sjø endres og at Tanaavtalen reforhandles.

Sametinget avviser hele lovforslaget.»

Departementet mener i vurderingen av dette lovforslaget å ha lagt tilbørlig vekt på hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur, jf. lakse- og innlandsfiskloven § 3. Departementet viser i denne sammenheng til at proposisjonen i all hovedsak gjelder lovendringer for å styrke virkemidlene mot *ulovlig* fiske. I tillegg legges det opp til en varig økning av innsatsen mot ulovlig fiske ved at Statens naturoppsyn (SNO), som har ansvaret for lakseoppsynet, får økte midler. Dette vil samlet sett bidra til en bedre beskyttelse av bestandene av anadrom laksefisk, og vil dermed bidra til å styrke naturgrunnlaget for samisk kultur knyttet til lovlig fiske etter anadrom laksefisk. Både samisk elvefiske og sjølaksefiske vil etter departementets oppfatning være tjent med at ulovlig overbeskatning av fisket begrenses i størst mulig grad.

3 Nærmere om endringsforslagene

3.1 Vitenskapelige undersøkelser i fiskevernsonen ved Svalbard, i fiskerisonen ved Jan Mayen og på kontinentalsokkelen

3.1.1 Gjeldende rett

Lakse- og innlandsfiskloven gjelder på det norske fastland, og for anadrome laksefisk i norsk indre farvann, norsk territorialfarvann og i Norges økonomiske sone utenfor det norske fastland, jf. lovens § 2 annet ledd. I medhold av lakse- og innlandsfiskloven § 13 kan det gis tillatelse til blant annet vitenskapelige undersøkelser i de områder som er dekket av lovens virkeområde. Det finnes dermed ikke hjemmel til å tillate vitenskapelige undersøkelser i andre områder enn de som er dekket av lovens virkeområde etter § 2.

3.1.2 Høringsforslaget

Departementet erfarer at det er interesse for å kunne innfange og merke anadrom laksefisk i forskningsøyemed i fiskevernsonen ved Svalbard og i fiskerisonen ved Jan Mayen. Det er etter departementets vurdering viktig å kunne legge til rette for å stryke kunnskapen om blant annet laksens vandringsruter og hvilke faktorer som påvirker laksens overlevelse og vekst i sjøen også i disse områdene.

Departementet foreslo på denne bakgrunn en lovendring i lakse- og innlandsfisklovens § 2 annet ledd om virkeområde, slik at det kan gis tillatelse til vitenskapelige undersøkelser på anadrom laksefisk også i fiskevernsonen ved Svalbard og i fiskerisonen ved Jan Mayen.

3.1.3 Høringsinstansenes syn

Det har ikke kommet innspill til høringsforslaget.

3.1.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår i all hovedsak å opprettholde høringsforslaget, men har etter høring erfart at det er interesse for vitenskapelige under-

søkelser på anadrom laksefisk også på kontinentalsokkelen. Departementet foreslår derfor at det i § 2 annet ledd også åpnes for at det kan gis tillatelse til forskningsfiske for norske fartøy på åpent hav utenfor norsk kyststatsjurisdiksjon. Dette medfører etter departementets vurdering ingen vesentlig endring i høringsforslaget, ettersom endelig endringsforslag kun åpner for å kunne tillate vitenskapelige undersøkelser, og ikke uttak av anadrom laksefisk til andre formål. At virkeområdet for § 13 kun utvides for vitenskapelige undersøkelser, og ikke andre formål som nevnes i § 13, bør etter departementets vurdering presiseres i bestemmelsen. Departementet har derfor foreslått at dette presiseres i endelig endringsforslag til § 2 annet ledd.

3.2 Bruk av den ansvarliges og andres eiendom ved direkte gjennomføring

3.2.1 Gjeldende rett

Lakse- og innlandsfiskloven § 7 gjelder regulering av utbygging og annen virksomhet. Annet ledd gir departementet hjemmel til å forskriftsfeste at fysiske tiltak i vassdrag, herunder bygging av terskler og fiskekulper, krever godkjenning (med visse unntak gjelder hjemmelen etter siste ledd ikke for kraftutbyggingstiltak som krever konsesjon etter vassdragsreguleringsloven eller vannressursloven, og heller ikke for andre tiltak som krever konsesjon etter vannressursloven). Etter tredje ledd kan departementet forlange at tiltak, anlegg eller annen virksomhet som er satt i verk i strid med bestemmelsen fjernes og at den opprinnelige tilstand i vassdraget blir gjenopprettet. Der som pålegget ikke blir etterfulgt kan departementet la arbeidet bli utført for vedkommendes regning. Utgifter ved dette er tvangsgrunnlag for utlegg.

Bestemmelsen sier ikke uttrykkelig at departementet kan gjøre bruk av den ansvarliges faste eiendom uten den ansvarliges samtykke i forbindelse med direkte gjennomføring etter § 7 tredje ledd. Det er imidlertid nærliggende å innfortolke

en slik adgang i lovens § 7 tredje ledd annet punktum, da adgangen til direkte gjennomføring langt på vei vil være avskåret dersom ansvarlig myndighet må innhente den ansvarliges samtykke før iverksetting på dennes eiendom.

3.2.2 Høringsforslaget

For å klargjøre rettsstillingen, foreslo departementet et nytt fjerde ledd i § 7, som gir ansvarlig myndighet en klar hjemmel til direkte gjennomføring på den ansvarliges eiendom uten den ansvarliges samtykke.

Det kan videre være tilfeller der en slik hjemmel ikke er tilstrekkelig, for eksempel der skaden har spredd seg til annen eiendom, eller der det er nødvendig med atkomst over annen eiendom. Departementet foreslo derfor at det også gis hjemmel til direkte gjennomføring via fast eiendom som tilhører andre enn den ansvarlige selv. Når det gjøres bruk av andres faste eiendom, foreslo departementet at vedkommende skal ha erstatning av den ansvarlige for tap som skyldes skade og ulempe, og at staten innestår for beløpet.

Tilsvarende bestemmelser finnes i naturmangfoldloven § 72 og vannressursloven § 62.

3.2.3 Høringsinstansenes syn

Det er ingen høringsinstanser som går imot forslaget. *Fylkesmannen i Trøndelag* støtter forslaget om å muliggjøre direkte gjennomføring på andres eiendom.

Norges Bondelag mener at erstatning etter bestemmelsen bør utmåles i samsvar med ekspropriasjonslova.

3.2.4 Departementets vurdering

Når det gjelder merknaden fra *Norges Bondelag*, viser departementet til at ekspropriasjonslova gjelder vederlag ved oreigning av fast eiendom, jf. § 1. Oreigning er i § 2 bokstav a) definert som tvangsavståing av eighedsrett til eller annen rett i eller over særskilte faste eiendomar. Departementets forslag til nytt fjerde ledd i § 7 gjelder erstatning for tap som skyldes skade og ulempe ved bruk av andres faste eiendom. Ettersom det ikke er snakk om ekspropriasjon i dette tilfellet, er det departementets vurdering at ekspropriasjonslova ikke kommer til anvendelse ved utmåling av erstatning etter departementets forslag til bestemmelse.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å opprettholde høringsforslaget.

3.3 Unnlate å åpne for fiske på grunn av manglende organisering og brudd på fellesforvaltningens bestemmelser

3.3.1 Gjeldende rett

For å fremme en forsvarlig og rasjonell forvaltning av fiskeressursene, skal fiskeforvaltningen arbeide for felles organisering, jf. lakse- og innlandsfiskloven § 25 første ledd. I vassdrag med anadrome laksefisk som har et gytebestandsmål på mer enn 100 kg hunnfisk, plikter fiskerettshaverne å gå sammen om felles forvaltning av vassdraget, jf. § 25 annet ledd og forskrift om pliktig organisering og drift av vassdrag med anadrome laksefisk. Forskriften gir nærmere bestemmelser om etablering av pliktig organisering og drift av vassdrag med anadrome laksefisk.

Vedtaket om å tillate høsting av anadrome laksefisk etter lakse- og innlandsfiskloven § 33 fattes i samsvar med naturmangfoldloven og lakse- og innlandsfisklovens formål, noe som blant annet innebærer at «fiske bare kan tillates når det er forsvarlig ut fra den brede samfunnsmessige vurdering som ligger til grunn for lovens formål», jf. Ot.prp. nr. 29 (1991–92) om lov om laksefisk og innlandsfisk mv., side 60.

På grunnlag av en vurdering av at det ikke vil være forsvarlig å åpne for fiske, har Miljødirektoratet en praksis hvor det kan unnlates å åpnes for fiske etter anadrome laksefisk i vassdrag der fiskerettshaverne ikke er organisert eller er mangelfullt organisert.

Manglende fangstrapporering fra enkelte rettighetshavere og/eller brudd på fellesforvaltningens bestemmelser om fisket skal rapporteres til Miljødirektoratet dersom forholdet ikke løser seg lokalt, jf. forskrift om pliktig organisering og drift av vassdrag med anadrome laksefisk § 10. Etter lakse- og innlandsfiskloven § 44, skal det som hovedregel ikke åpnes for fiske i hele eller deler av vassdrag hvor fangstopp-gave ikke innleveres. Det finnes ingen tilsvarende bestemmelse knyttet til brudd på fellesforvaltningens bestemmelser.

3.3.2 Høringsforslaget

Selv om loven i dag gir hjemmel til å unnlate å åpne for fiske etter anadrome laksefisk i vassdrag på grunn av manglende organisering, vil det av rettspedagogiske hensyn og av hensyn til forutberegnelighet etter departementets vurdering være en fordel at denne adgangen kommer klart til uttrykk i bestemmelsen.

Departementet foreslo på denne bakgrunn et nytt tredje ledd i § 25, hvor det fastsettes at departementet kan unnlate å åpne for fiske etter anadrome laksefisk i vassdrag der kravene til pliktig organisering ikke er oppfylt.

Miljødirektoratet har mottatt henvendelser fra elveforvaltningslag som har bedt etaten følge opp i forbindelse med fiskerettshavere som bryter eller unnlater å følge opp brudd på fellesforvaltningens bestemmelser om fisket, jf. forskrift om pliktig organisering og drift av vassdrag med anadrome laksefisk § 10. Det kan for eksempel dreie seg om fiskerettshavere som aksepterer fiske som er i strid med fellesforvaltningens bestemmelser om redskapsbruk, kvoter ol. på eget vald, og som på denne måten undergraver respekten for de lokale fiskebestemmelsene. For at det ikke skal utvikle seg ukulturer på enkeltvald er det avgjørende at rettighetshaverne bidrar til håndheving av regelverket på eget vald. I dag legger forskriftens § 10 opp til at fellesforvaltningene skal rapportere fiskerettshaveres brudd på fellesforvaltningens bestemmelser om fisket til Miljødirektoratet, dersom ikke forholdet løses lokalt. Forskriften sier ikke noe om hvordan Miljødirektoratet skal følge opp slike henvendelser, eller hvilke sanksjonsmidler forvaltningen kan ta i bruk overfor fiskerettshavere som bryter eller unnlater å følge opp brudd på fellesforvaltningens bestemmelser om fisket. Selv om det vil kunne argumenteres for at videre åpning av fiske i slike tilfeller ikke er forsvarlig, jf. lakse- og innlandsfiskeloven §§ 25 og 33, bør loven, etter departementets syn, inneholde en klar hjemmel for å kunne unnlate å åpne fiske i slike tilfeller. Eksisterende forskriftshjemmel bør etter departementets vurdering i tillegg utvides, slik at departementet kan gi nærmere bestemmelser om dette.

Departementet foreslo på denne bakgrunn et nytt punktum i § 25 annet ledd, hvor det fastsettes at departementet kan unnlate å åpne for fiske etter anadrome laksefisk i vassdrag dersom fiskerettshaver bryter eller unnlater å følge opp brudd på fellesforvaltningens bestemmelser om fisket. Eksisterende forskriftshjemmel ble også foreslått utvidet slik at departementet kan gi nærmere bestemmelser om dette.

3.3.3 Høringsinstansenes syn

Det er ingen høringsinstanser som går imot forslaget. *Fylkesmannen i Trøndelag* uttaler at de støtter forslaget om å gi adgang til å unnlate å åpne for fiske i elv ved brudd på fellesforvaltningens bestemmelser. *Norges Bondelag* støtter også for-

slaget om en hjemmel for å unnlate å åpne for fiske ved brudd på fellesforvaltningens bestemmelser om fisket, og nevner i denne sammenheng at endringen er i tråd med intensjonen med pliktig organisering av grunneiere i lakseførende vassdrag og styrker den lokale, grunneierbaserte forvaltningen.

3.3.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår å opprettholde høringsforslaget.

3.4 Forbud mot gjenutsetting av fremmede organismer og oppbevaring av levende fisk i nett

3.4.1 Gjeldende rett

Etter lakse- og innlandsfiskeloven § 37 skal fisk som fanges og ikke settes ut umiddelbart avlives omgående. Unntatt fra dette er fisk som under fisket oppbevares i nett beregnet til dette formål. Unntatt fra dette er også anadrome laksefisk som er fanget med redskap som er ulovlig til fangst av slik fisk eller utenfor lovlig fisketid for denne, som umiddelbart og skånsomt skal settes ut igjen, jf. § 47 første ledd.

3.4.2 Høringsforslaget

Spredning av fremmede arter i ferskvann utgjør en stadig større trussel mot naturmangfoldet i våre ferskvannøkosystemer. Fisk som har blitt satt ut kan blant annet fortrenge naturlig forekommende, såkalt «stedegne» arter, og forstyrre lokale økosystemer. Spredningen skyldes i utgangspunktet utsetninger gjort av mennesker, med påfølgende sekundærspredning. Ønsket om å etablere nye arter å fiske på, eller bruk av fisk som agn, er en viktig årsak til spredningen.

Spredning av skadelige fremmede arter kan medføre store samfunnsøkonomiske kostnader, både i forbindelse med gjennomføring av tiltak for å fjerne eller redusere påvirkningen, og på grunn av redusert verdiskapning i lokalsamfunnet og redusert rekreasjonsmulighet i form av fritidsfiske.

Til tross for at det har vært et mangeårig forbud mot utsetting av fremmede ferskvannsfisk og bruk av levende fisk som agn, ser vi at fremmede ferskvannsfisk stadig spres til nye vassdrag. I perioden 2010 til 2017 ble det ifølge Norsk institutt for naturforskning (NINA) registrert omlag 550 nye lokaliteter med fremmed fisk i Norge. I

2018 registrerte NINA at fremmede ferskvannsfisk hadde spredd seg til 41 nye innsjøer/elver, og ulovlig utsetting med sekundærspredning oppgis å være en kilde til spredning av karpe, gjedde, suter og sørv.

Formålet med kravet om umiddelbar gjenutsetting eller omgående avlaving i lakse- og innlandsfiskloven § 37 sjette ledd første punktum, er å hindre uønsket spredning av ferskvannsfisk. For å styrke bestemmelsen, foreslo departementet at det i § 37 sjette ledd føyes til et nytt annet punktum som presiserer at fisk som ikke er naturlig forekommende/av stedege stamme ikke skal kunne gjenutsettes. Departementet ba i høringen om innspill på hvilket uttrykk som ønskes brukt.

Unntaket fra kravet om umiddelbar gjenutsetting eller omgående avlaving for oppbevaring i «nett beregnet til dette formålet», jf. § 37 sjette ledd annet punktum, åpner for at fisk kan holdes levende i såkalte keep net helt til fisket avsluttes og fisken settes ut igjen. Dette brukes typisk i forbindelse med fiskekonkurranser blant meitefiskere som fisker etter karpefisker. I en situasjon hvor fremmede og regionalt fremmede fiskearter stadig spres til nye vann, bør ikke loven i unødig grad åpne for en praksis som øker risikoen for at fremmede arter blir flyttet til nye vann, og som vanskeliggjør kontrollen med ulovlig utsetting av fisk. Departementet foreslo derfor at § 37 sjette ledd annet punktum oppheves, slik at det ikke lenger blir adgang til å oppbevare levende fisk i såkalte keep net.

Videre foreslo departementet at det i § 37 sjette ledd presiseres at unntaket fra hovedregelen om umiddelbar utsetting eller avlaving knyttet til krepser kun gjelder ved fangst av *edelkrepser*. I tillegg ble det foreslått at unntaket knyttet til kultiveringsfiske utvides til å gjelde der det er gitt tillatelse etter lakse- og innlandsfiskloven § 13 og/eller naturmangfoldloven § 18, som omfatter tillatelse til blant annet fangst av stamfisk og settefisk, tillatelse til vitenskapelige undersøkelser, praktiske forsøk og fiskekulturtiltak og uttak av fremmede organismer.

3.4.3 Høringsinstansenes syn

Det er ingen høringsinstanser som går imot forslaget.

Norges Bondelag støtter departementets forslag i § 37 sjette ledd, og mener at begrepet «stedege» må brukes. *Fylkesmannen i Trøndelag* støtter forslaget om opphør av bruk av keep net, og mener det beste begrepet er «ikke naturlig på stedet».

Veterinærinstituttets anbefaler å bruke begrepet «arter» i stedet for det generelle begrepet «fisk». De anbefaler også å fjerne «av stedege stamme» fra setningen. De viser i denne sammenheng til at det for å kunne skille mellom stammer innenfor en art kreves genetisk analyse, med mindre det foreligger helt spesielle ytre tegn. De mener at det kan være vanskelig, og i enkelte tilfeller ikke mulig, å avgjøre om anadrom laksefisk er vill eller har oppdrettsopphav. De viser i denne sammenheng til at enkelte introduksjoner av ikke-stedege arter er svært gamle, og foreslår at behovet for en prinsipiell avklaring vurderes når det gjelder hvorvidt det nye lovforslaget skal omfatte alle introduksjoner, eller om det kan utvises ulike grader av skjønn ved svært gamle introduksjoner.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) mener at bruk av begrepet «ikke naturlig forekommende» vil gi uttrykk for en mer restriktiv tilnærming, som utelukker en situasjon der arten har formert seg en periode. «Stedege stamme» vil ifølge NVE kunne oppfattes å være en stamme etablert over 20 generasjoner.

3.4.4 Departementets vurdering

Departementet støtter høringsinnspillet fra *Veterinærinstituttet* om at man i stedet for «fisk» bruker et mer generelt begrep, ettersom det ikke bare er fisk, men også andre ferskvannsarter, som kan representere en risiko for naturmangfoldet ved utsetting i vassdrag. Innførsel og utsetting av fremmede organismer er i utgangspunktet regulert i naturmangfoldloven kapittel IV og forskrift om fremmede organismer. I dette regelverket brukes begrepet fremmed «organisme», og departementet foreslår at dette begrepet brukes i stedet for «arter».

Departementet mener at begrepsbruken i lakse- og innlandsfiskloven også for øvrig bør følge begrepene i regelverket om fremmede organismer. Her er en fremmed organisme definert som «en organisme som ikke hører til noen art eller bestand som forekommer naturlig på stedet». Begrepet «stamme» er brukt for organismer i sjø og vassdrag. Departementet foreslår på denne bakgrunn å bruke begrepet «organismer som ikke er av stedege stamme» i § 37 sjette ledd. Departementet foreslår videre at det presiseres at slike organismer skal avlives omgående.

Departementet ser at det kan være vanskelig å skille mellom stammer innenfor en art, og å vite om den aktuelle arten eller stammen er stedege. Det kan for eksempel være vanskelig å

skille mellom villaks og oppdrettslaks. Departementet legger til grunn at plikten til å ikke gjenutsette, men avlive, den fremmede organismen etter lakse- og innlandsfiskeloven primært vil gjelde i de tilfeller organismens fremmede opphav enkelt kan bestemmes på bakgrunn av ytre kjennetegn. I andre tilfeller kan det være andre forhold, i tillegg til, eller i stedet for, organismens ytre kjennetegn, som tilsier at den er fremmed, for eksempel der det er kjent at det har skjedd en rømming av oppdrettsfisk fra et anlegg i nærheten. Departementet har foreslått at dette presiseres i merknadene til bestemmelsen.

Førøvrig foreslår departementet å opprettholde høringsforslaget.

3.5 Klargjøring av oppsynets kontrollfullmakter

3.5.1 Gjeldende rett

Lakse- og innlandsfiskeloven § 42 annet ledd gir anvisning på at «departementets oppsyn», Statens naturoppsyn (SNO), i sin kontrollvirksomhet skal gis uhindret adgang til blant annet fartøy, at båt kan stanses for undersøkelse, og at den ansvarlige for virksomheten skal gi nødvendig bistand og opplysninger. Forarbeidene berører i liten grad hva dette innebærer konkret og hvor langt oppsynet kan gå i utøvelsen av kontrollen.

Det foreligger i dag en etablert praksis for hvordan SNO utfører kontrolloppgavene i medhold av naturoppsynsloven § 2 og lakse- og innlandsfiskeloven § 42 første ledd, og hvilke inngrepsfullmakter som foreligger etter naturoppsynsloven § 3 og etter lakse- og innlandsfiskeloven § 42 annet ledd.

3.5.2 Høringsforslaget

For å klargjøre oppsynets kontrollfullmakter, er det etter departementets oppfatning behov for å presisere hva oppsynet kan foreta av kontrollhandlinger i samband med kontroll med etterlevelse av lakse- og innlandsfiskeloven etter § 42.

Da behovet for å presisere oppsynets fullmakter i stor grad begrenser seg til etterlevelseskontroll med lakse- og innlandsfiskeloven, anser departementet det som hensiktsmessig at aktuelle justeringer gjøres i lakse- og innlandsfiskeloven § 42 annet ledd. En slik tydeliggjøring er etter departementets vurdering viktig for forutsigbarheten til borgerne og de som fisker, og av hensyn til oppsynets arbeidssituasjon og mulighet til effektiv kontroll.

Departementet foreslo på denne bakgrunn at det i § 42 annet ledd presiseres at oppsynet under sin kontrollvirksomhet kan gi pålegg om å trekke redskaper eller selv trekke redskaper og forankring for slike. Det ble videre foreslått det presiseres at oppsynet kan kreve å få vist fram redskaper, som kan benyttes til fiske, og fangst som er tatt ombord i båt eller fartøy.

De foreslåtte presiseringene vil etter departementets oppfatning angi det som i dag følger av etablert oppsynspraksis, utledet av gjeldende rett. Justeringene vil imidlertid tydeliggjøre hvor langt oppsynet kan gå i å kreve kontrollobjektets medvirkning under kontrollen.

3.5.3 Høringsinstansenes syn

Det har ikke kommet innspill til høringsforslaget.

3.5.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår i all hovedsak å opprettholde høringsforslaget. Departementet foreslår imidlertid at det foretas enkelte justeringer i bestemmelsen, som innebærer at det presiseres at oppsynet kan gi den ansvarlige pålegg om å både trekke redskaper og *forankring for slike*. Departementet foreslår også at det presiseres at den ansvarlige for virksomheten skal gi *oppsynet* nødvendig bistand og opplysninger.

3.6 Utvidelse av adgangen til å nekte registrering

3.6.1 Gjeldende rett

Lakse- og innlandsfiskeloven § 44 tredje ledd, jf. § 43, har en regel som åpner for å nekte registrering av redskap når fangstopp-gave ikke er innsendt. Registrering av redskap skal som hovedregel nektes når fangstopp-gave ikke er innsendt. Det er i dag ingen bestemmelse om nekting av registrering av redskap når fiskeren har fisket ulovlig.

3.6.2 Høringsforslaget

Departementet foreslo å innta en regel i lakse- og innlandsfiskeloven § 43 nytt annet ledd som åpner for at forvaltningen kan nekte registrering av redskap for inntil to år for den som har vist seg uskikket til å bruke redskapet, og som har overtrådt § 43 første ledd eller bestemmelser gitt i eller i medhold av § 11, § 30 første og fjerde ledd, § 33, § 37 annet, tredje og fjerde ledd, § 40 eller § 41.

Selv om bakgrunnen her er at det er begått lovbrudd, uttalte departementet i høringsbrevet at nekting av registrering etter den foreslåtte hjemmelen i § 43 annet ledd ikke omfattes av straffebegrepet i Grunnloven § 96 eller går ut på straffesiktelsette etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Nekting av registrering vil dermed ikke være en administrativ sanksjon, jf. forvaltningsloven § 43 annet ledd, og forvaltningslovens kapittel IX kommer ikke til anvendelse. Avgjørelsen vil imidlertid være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og forvaltningslovens kapittel VI vil få anvendelse. Forholdet til EMK er nærmere omtalt under departementets vurderinger under.

3.6.3 Høringsinstansenes syn

Det har kommet fire høringsinnspill til departementets forslag. To av høringsinstansene støtter forslaget, mens to av høringsinstansene er kritiske til forslaget.

Fylkesmannen i Trøndelag støtter forslaget om å kunne nekte registrering for fiske med faststående redskap i sjø i en begrenset periode. Fylkesmannen mener imidlertid at dette fortrinnsvis bør gjøres etter dom. Fylkesmannen ønsker videre en klargjøring av hva som menes med «nekte registrering» og foreslår å heller benytte «å nekte fiske», da alle aktive fiskere står oppført i registret til enhver tid, mens fisket godkjennes det enkelte år.

Norske Lakseelver støtter også forslaget, og tar til orde for en lengre utestengelse fra muligheten til å registrere seg som fisker, utover påfølgende sesong. Ved gjentatte brudd bør det ifølge Norske Lakseelver vurderes en fullstendig nektelse, og om det er grunneier som står for gjentatte brudd, bør fiskeretten inndras (i samme periode), slik at det heller ikke er mulig å leie ut til andre om grunneier selv har fått inndratt retten.

Norske sjølaksefiskere påpeker at fiskeretten følger eiendommen, og at den ikke er personlig. De mener at det å frata en slik rett er altfor inngripende selv om man har gjort seg skyldig i brudd på lakseloven.

Mearrasiida uttaler at de særlig reagerer på en uttalelse i høringsnotatet som de tolker som en åpning for at ansvarlige myndigheter over en lav terskel kan nekte sjølaksefiskere adgang til fisket i henhold til en ren skjønnsmessig vurdering av fiskerens kompetanse eller utstyr, og at en person grunnet manglende erfaring fra sjølaksefiske, eller grunnet gammelt og slitt utstyr, kan nektes adgang til fisket. De uttaler at dette vil slå uheldig ut spesielt for ungdommer, og kunne skade

rekruttering til fisket. De mener at forslaget er en alt for stor inngripen i sjøsamers frihet til å begynne med sjølaksefiske uavhengig av deres kompetanse eller kvalitet på utstyr, og at forslaget vil bryte med de innarbeidede sjøsamiske tradisjonene i sjølaksefisket som tar utgangspunkt i prinsippet om at nærhet gir rett. De mener dette vil stride mot FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter art. 27 og ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater art. 23 nr. 1.

3.6.4 Departementets vurdering

Når det gjelder *Mearrasiida*s innspill ser departementet at uttalelsene i høringsbrevet på noen punkter var noe uklare i forhold til hva forslaget faktisk gikk ut på. Departementet vil derfor understreke at høringsforslaget til selve bestemmelsen i § 43 nytt annet ledd er formulert slik at det tydelig fremkommer at det ikke er tilstrekkelig at man har vist seg uskikket til å bruke redskapet, det er også et vilkår for å kunne bli nektet registrering av redskap at vedkommende har overtrådt en av de nevnte lovbestemmelsene. Departementet har i forslaget til merknadene til den nye bestemmelsen i § 43 annet ledd presisert at det dreier seg om *to kumulative vilkår*. Man må ha vist seg uskikket til å bruke redskapet, og ha overtrådt en av de nevnte bestemmelsene, som begge må være oppfylt for at forvaltningen skal kunne nekte registrering i en midlertidig periode på inntil to år.

Når det gjelder *Norske sjølaksefiskeres* merknad, vil departementet understreke at forslaget kun innebærer å frata noen muligheten til å utøve fiske med faststående redskap for *en begrenset periode*. Forslaget gir ikke adgang til å varig frata noen grunneierretten til å fiske anadrome laksefisk med faststående redskap i sjø.

Fylkesmannen i Trøndelag har hatt innspill om at nekting av registrering for fiske med faststående redskap i sjø fortrinnsvis bør gjøres etter dom. Departementet støtter ikke innspillet, og mener det bør være en mulighet for å nekte registrering av redskap også administrativt, i de tilfeller en person har vist seg uskikket til å bruke redskapet, og har overtrådt en av de nevnte bestemmelsene i forslaget til § 43 nytt annet ledd. Departementet viser i denne sammenheng til at adgangen til å nekte registrering kun gjelder for inntil to år, og at fylkesmannen administrativt alt i dag kan nekte registrering ved unnlatt innlevering av fangstopp-gave etter § 44 tredje ledd, jf. § 43.

Departementet vurderer videre at en midlertidig tilbakekallelse av eller nektelse av registrering av faststående redskap ikke er en straff etter EMK, da nektelsen dels begrunnes i fiskerens manglende skikkethet til å fiske med faststående redskaper med stor fangstevne. Departementet nøyter seg med å vise til pkt. 14.2.2 i Prop. 62 L (2015–2016) om endringer i forvaltningsloven mv. Et vedtak om å nekte registrering er dermed heller ikke en administrativ sanksjon slik dette er definert i forvaltningsloven § 43 («en negativ reaksjon som kan ilegges av et forvaltningsorgan, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som regnes som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjon»), og forvaltningslovens kapittel IX om administrative sanksjoner kommer dermed ikke til anvendelse for slike vedtak.

Når det gjelder Fylkesmannens forslag om å benytte begrepet «å nekte fiske» fremfor «nekte registrering», viser departementet til at det etter § 44 tredje ledd allerede er en bestemmelse om at registrering av redskap etter § 43 som hovedregel skal nektes når fangstopp-gave ikke er innsendt. Departementet mener at det samme, nekting av registrering, bør gjelde etter den foreslåtte nye bestemmelsen.

Forslaget fra *Norske Lakseelver* går ut på å skjerpe bestemmelsen ytterligere i fiskerettshavers ufordel. Departementet merker seg innspillet, men mener det ikke er aktuelt å følge opp forslaget i denne omgang, uten forutgående høring.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at høringsforslaget i all hovedsak opprettholdes. Departementet foreslår imidlertid enkelte justeringer i endelig forslag til bestemmelse. Det foreslås for det første å stryke henvisningen til § 30 første og fjerde ledd. Bakgrunnen for dette er at § 30 gjelder betaling av fiskeravgift, som er et vilkår for utøving av fiske med faststående redskap, jf. § 30 og forskrift om fiskeravgift § 1 annet ledd. Dette innebærer at man allerede i dag blir nektet å registrere faststående redskap dersom man ikke har betalt fiskeravgift. I lys av dette framstår det som unødvendig at § 30 nevnes blant normbrudene som kan medføre nektet registrering etter § 43. Departementet foreslår for det andre at forslag til siste punktum i § 43 strykes. Setningen slo fast at det må fremgå av vedtaket hva som er grunnlaget for å nekte registrering og den perioden registrering nektes. Ettersom vedtak om nekting av registrering av redskap er et enkeltvedtak (se nærmere om dette i merknadene til bestemmelsen), følger det allerede av forvaltningsloven

at vedtaket skal begrunnes. Setningen er dermed etter departementets vurdering unødvendig, og foreslås strøket.

3.7 Utvidelse av adgangen til å foreta administrativ inndragning

3.7.1 Gjeldende rett

Lakse- og innlandsfiskloven gir i dag hjemmel til administrativ inndragning av «umerket redskap av begrenset verdi», jf. lakse- og innlandsfiskloven § 47 annet ledd. Med hensyn til vilkåret «begrenset verdi», har Miljødirektoratet som utgangspunkt lagt til grunn at dette er tilfellet når redskaper har en nyprisverdi på under 5000 kroner, jf. Statens naturoppsyns (SNO) instruks for administrativ inndragning etter lakse- og innlandsfiskloven § 47. Dette innebærer at inndragning av redskaper med høyere verdi i dag må foretas av politi- og påtalemyndigheten i medhold av straffeloven.

3.7.2 Høringsforslaget

Departementet foreslo at § 47 annet ledd endres, slik at også gjenstander med mer enn «begrenset verdi» kan inndras administrativt. Det ble vist til at naturmangfoldloven § 72 b i dag åpner for administrativ inndragning av gjenstander som ikke er av «vesentlig verdi». Forarbeidene til naturmangfoldloven § 72 b (Prop. 118 L (2015–2016) s. 38) angir at det med «vesentlig verdi» menes gjenstander med en verdi på over rundt 40 000 kroner.

Departementet vurderer at det i lakse- og innlandsfiskloven § 47 annet ledd bør inntas en tilsvarende begrensning, som innebærer at det overlates til påtalemyndigheten å eventuelt foreta strafferettslig inndragning av fiskeredskaper med «vesentlig verdi».

Det er imidlertid noen år siden beløpsgrensen som angis i forarbeidene til naturmangfoldloven § 72 b ble satt, og for lakse- og innlandsfiskloven § 47 annet ledd vurderes det at omlag 50 000 kroner vil være en mer hensiktsmessig verdigrense. Dette vil omfatte de fleste typer redskap som benyttes til det fisket som reguleres av loven.

Der det unntaksvis fiskes med redskap av høyere verdi (over 50 000 kroner), eller for tilfeller der gjerningspersonen eller eieren av garnredskaper er kjent, anser departementet det som hensiktsmessig at det overlates til påtalemyndigheten å foreta inndragning etter straffeloven, jf. straffeloven kapittel 13.

Departementet foreslo på denne bakgrunn at vilkåret om «begrenset verdi» slettes fra § 47

annet ledd, og at presiseringen «som ikke er av vesentlig verdi» inntas i stedet.

Etter dagens bestemmelse vil inndratte fiske-redskaper kunne destrueres etter tre måneder, eller etter særskilt kunngjøring. Ettersom det nå foreslås at inndragningsadgangen utvides til å omfatte redskaper av høyere verdi, foreslo departementet en tilføyelse om at det kan besluttes at redskapet tilfaller statskassen, som etter naturmangfoldloven § 72 b annet ledd. En slik avgjørelse vil ikke være et enkeltvedtak. Når gjenstanden er inndratt har eieren allerede mistet eiendomsretten, og en beslutning om hva som videre skal skje med den vil ikke være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.

Forholdet til Grunnloven og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)

Inndragning i medhold av gjeldende bestemmelse i § 47 annet ledd har vært ansett for å gå klar av straffebegrepet i Grunnloven § 96, og er heller ikke ansett for å gå ut på straffesiktelse etter EMK artikkel 6. Departementet kan ikke se at dette vil stille seg annerledes i fremtiden, selv om vilkåret om at det kun kan foretas inndragning av redskap med «begrenset verdi» (tilsvarende inntil 5 000 kroner) slettes. Som nevnt vil det fortsatt gjelde en verdibegrensning, ved at inndragning av redskap med «vesentlig verdi» (høyere enn om lag 50 000 kroner) vil måtte skje i straffesporet. Administrativ inndragning etter den foreslåtte hjemmel vil med dette heller ikke gå ut på en «administrativ sanksjon», jf. forvaltningsloven § 43 annet ledd, og forvaltningsloven kapittel IX vil ikke gjelde for reaksjonstypen.

3.7.3 Høringsinstansenes syn

Det har kommet fem høringsinnspill til departementets forslag. To av høringsinstansene er kritiske til forslaget, mens to av høringsinstansene støtter forslaget. Det har også kommet konkrete innspill til utformingen av bestemmelsen.

Økokrim støtter forslagene til administrative reaksjoner og sanksjoner.

Trøndelag politidistrikt er enig i at umerkede redskaper kan inndras og destrueres av tilsynsmyndigheten, men mener at merkede redskaper med kjent eier fortsatt bør avgjøres av politiet.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) mener en del taler for å ha hele kronebeløpet (50000kr eller ½ G) i selve lovteksten, fremfor at hva som er av «vesentlig verdi» fremgår av forarbeidene. Videre savner NVE en nærmere

begrunnelse for at inndragning av redskap, med forhøyet øvre verdigrense, ikke er en forvaltningsmessig reaksjon etter forvaltningsloven, og straff etter EMK.

Norske sjølaksefiskere mener at loven fungerer godt som den er. De nevner at for små overtredelser i det lovlige sjølaksefisket, som dårlig merking, bør det heller satses på dialog og samarbeid. De mener at ved å utvide fullmakter åpnes det for lettere å kunne misbruke makt overfor enkelte fiskere i gitte tilfeller. De mener at med forslagene om hjemmelsutvidelse og sanksjonsmuligheter, blir i praksis Miljødirektoratet, som SNO er en del av, både lovgivere, håndhevere og dommere. De mener at beslag er et betydelig inngrep, som både bør og skal tilligge politimyndighetene, og at det ikke må åpnes for at SNO kan ta beslag eller inndragning av lovlig utsatt og registrerte kilenøter, krokgarn, landgarn eller fortøyninger.

Mearrasiida viser til departementets oppfordring i høringsbrevet om at politi- og påtalemyndighet i større grad aktivt vurderer å ta i bruk inndragning av båtmateriell/-delverdien av gjenstanden benyttet til den straffbare handlingen etter straffeloven § 69, og uttaler at de er kritiske til departementets forslag. De mener det såkalte ulovlige fiske med settegarn etter laks, sjøørret og sjørøye aldri vil opphøre så lenge det lovlige fisket med kilenot og krokgarn ikke er drivverdig. Med dagens strengt regulerte sjølaksefiske og fiske-tomme fjorder og fjordområder i sjøsamiske områder, mener de det må forventes at enkeltpersoner vil kunne bli tatt for ulovlig garnfiske gjentatte ganger. Inndragning av båtmateriell vil kunne hindre enkeltpersoner i sjøsamiske områder å utføre andre aktiviteter til sjøs, og at dette i likhet med departementets forslag til § 43 vil kunne stride mot FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter art. 27 og ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater art. 23 nr. 1.

3.7.4 Departementets vurdering

Til *Norges vassdrags- og energidirektorats* kommentar om angivelse av verdi i selve lovteksten, anser departementet det som uheldig at en slik grense i form av et bestemt beløp inntas i selve lovteksten, blant annet av hensyn til eventuelle senere endringer i kroneverdien. Departementet har imidlertid foreslått at beløpet som ble foreslått i høringsnotatet på om lag 50 000 kroner nevnes i merknadene til bestemmelsen.

På bakgrunn av NVEs innspill om en nærmere begrunnelse for at inndragning av redskap, med

forhøyet øvre verdigrense, ikke er en forvaltningsmessig reaksjon etter forvaltningsloven, og straff etter EMK, har departementet vurdert dette nærmere. Det vil være en konkret vurdering av om inndragning regnes som en administrativ sanksjon etter forvaltningsloven § 43, med den virkning at lovens regler i kapittel IX om dette som utgangspunkt kommer til anvendelse.

Det er departementets forslag at inndragning av redskap kun er aktuelt i de tilfelle det avdekkes ulovlig bruk av redskap uten kjent gjerningsperson. Det er med det utgangspunktet ikke aktuelt å anmelde forholdet til politiet eller anvende en reaksjon som overtredelsesgebyr. Det er i de fleste tilfelle fortsatt tale om å inndra relativt enkle redskaper, for eksempel lengre drivgarnlenker, som kan ha en verdi utover begrenset verdi (5 000 kroner). Det er videre normalt enkelt for tilsynsmyndighetene å avgjøre, på objektive grunnlag, om det foreligger et brudd på lovens bestemmelser, og inndragningene fremstår som rene rutineoppdrag for oppsynet. I mange tilfeller er det også tale om å inndra garnredskap som har stått lenge i sjøen, og av den grunn må betraktes som avfall som oppsynet fjerner.

På stedet der redskapen inndras, legger oppsynet igjen en melding om at garnet er inndratt av det statlige naturoppsynet, og hvor det inndratte fiskeredskapet oppbevares. Ordningen har vist seg å fungere godt siden bestemmelsen om administrativ inndragning kom inn i loven i 2013.

Det er på denne bakgrunn fortsatt departementets vurdering at en beslutning om inndragning etter lakse- og innlandsfiskeloven § 47 annet ledd, ikke er en forvaltningsreaksjon som omfattes av forvaltningsloven.

Inndragningsadgangen vil fortsatt i all hovedsak være begrenset til enkle redskaper der eiers identitet er ukjent. Redskaper av vesentlig verdi vil følge reglene i straffeprosessloven. Behovet og praktiske hensyn for en administrativ inndragningshjemmel er tungtveiende, og de prosedyrer som er fastlagt vil langt på vei gi de rettsikkerhetsgarantier som for eksempel følger av straffeprosessloven § 214b.

Når det gjelder hvorvidt inndragning er straff i EMKs forstand, vil det særlig bero på om formålet er pønalt eller ikke. Det er departementets vurdering at det pønale formålet er mindre fremtredende i samband med administrativ inndragning av redskaper, som er satt i strid med regelverket. Hovedhensikten med inndragningen er å avbryte den ulovlige handlingen, og sette redskaper som står ulovlig til fangst, ut av spill, slik at redskapen ikke vil kunne benyttes igjen. Selv om redskapen

har en verdi (opptil rundt 50 000 kroner), er det departementets vurdering at dette fortsatt utgjør et relativt beskjedent beløp.

Når det gjelder høringsinnspillet fra *Trøndelag politidistrikt*, understreker departementet at forslaget innebærer at departementets oppsyn kun kan inndra *umerket* redskap.

Når det gjelder høringsinnspillet fra *Norske sjølaksefiskere*, er det mange fordeler ved å innføre administrative reaksjoner og sanksjoner, og det vises i den sammenheng til Prop. 62 L (2015–2016) om endringer i forvaltningsloven mv.

Når det gjelder *Mearrasiid*s høringsinnspill, er det fortsatt departementets vurdering at inndragning etter straffeloven § 69 bør vurderes i utvalgte saker der hensynet til effektiv håndheving av regelverket gjør seg særlig gjeldende, som ved grove tilfeller av ulovlig fiske, organisert ulovlig fiske og ved gjentatte overtredelser. Departementet kan ikke se at forslaget strider mot FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter art. 27 og ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater art. 23 nr. 1. Departementet viser til at forslaget gjelder inndragning av umerket redskap som er brukt i strid med gjeldende regelverk for å beskytte anadrom laksefisk, som Norge blant annet er forpliktet til å ivareta etter den internasjonale konvensjonen NASCO.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at høringsforslaget i all hovedsak opprettholdes. Departementet foreslår imidlertid en justering i endelig forslag til bestemmelse, ved at høringsforslaget om at det kan besluttes at redskapet tilfaller «statskassen», endres til å presisere at det kan besluttes at redskapet tilfaller «fiskefondet». Departementet viser i denne sammenheng til lakse- og innlandsfiskloven § 29 første ledd, som slår fast at i fiskefondet «inngår de inntekter som er nevnt i lovens §§ 30 og 47». Departementet foreslår videre, etter en lovteknisk gjennomgang, at naturmangfoldloven § 15 ikke nevnes i bestemmelsen, ettersom brudd på naturmangfoldloven § 15 også vil være brudd på lakse- og innlandsfiskloven. Departementet har på denne bakgrunn foreslått å stryke henvisningen til naturmangfoldloven § 15 i forslaget til § 47 annet ledd.

3.8 Ny hjemmel til å foreta administrativt beslag

3.8.1 Gjeldende rett

Lakse- og innlandsfiskloven inneholder i dag ingen hjemmel for administrativt beslag av redskap benyttet til ulovlig fiske.

3.8.2 Høringsforslaget

For å gi Miljødirektoratet effektive håndhevingsverktøy, er det etter departementets syn behov for en ny hjemmel i lakse- og innlandsfiskloven, som gir forvaltningen adgang til å kunne foreta administrativt beslag. Når det gjelder begrepsbruk legges samme forståelse til grunn som i Prop. 118 L (2015–2016) om endringer i naturmangfoldloven mv. side 7, det vil si at administrativt beslag betyr at myndighetene midlertidig overtar råderetten til en eiendel.

Foruten å sikre at lovbrudd følges opp med en tilpasset reaksjon i det enkelte tilfelle, er det etter departementets syn viktig at det statlige oppsynet, Statens naturoppsyn (SNO), settes i stand til å få avbrutt den pågående ulovlige virksomheten, for eksempel i de tilfeller man kommer over redskap som er satt ut strid med lakse- og innlandsfiskloven. Den avbrytende handlingen vil i et slikt tilfelle kunne være at man tar aktuelle redskap opp av sjøen. I motsatt tilfelle kan redskaper fortsette å fange anadrom fisk. Ulovlig fiske kan ha store negative effekter på lokale laksestammer, og det er sentralt at redskap som benyttes til ulovlig fiske raskt blir fjernet fra sjø eller vassdrag, der slikt redskap blir oppdaget.

Der SNO er tildelt begrenset politimyndighet, vil tildelingen gi myndighet til å ta beslag for å sikre bevis i en straffesak, og dermed påse at lovbruddet opphører. Der oppsynet er uten slik myndighet, enten fordi tjenestemannen ikke er tildelt myndigheten, venter på fornyelse, eller myndigheten ikke gjelder i det området man opererer i, er man i utgangspunktet henvist til å varsle politiet med anmodning om at de drar ut og henter redskaper. I praksis har politiet ofte ikke slik kapasitet. I enkelttilfeller gis SNO over telefon myndighet til å beslaglegge redskap som fisker ulovlig. Det er imidlertid stor variasjon mellom politidistriktene med hensyn til å gi slik myndighet, så det er etter departementets syn et klart behov for en hjemmel til administrativ beslag.

I prinsippet har SNO også mulighet til å gjøre bruk av straffeprosessloven § 206 (beslag) som tilhører enhver, når mistenkte påtreffes på ferske spor eller fersk gjerning. Det er imidlertid lite hensiktsmessig at SNO som en offentlig tilsynsvirksomhet og ansvarlig for lakseoppsynet, skal handle ut fra en slik allmenn straffeprosessuell rett. Et offentlig tilsyn bør handle ut fra fullmakter som fremstår som selvstendige hjemler. Hjemlene bør heller ikke være indirekte, ved at oppsynets tjenestemenn er avhengig av å ha tildelt begrenset politimyndighet.

For å sikre bevis og gi hjemmel for å avbryte pågående ulovlig fiske, foreslo departementet på denne bakgrunn å innføre en hjemmel for å kunne ta administrativt beslag i merket og umerket redskap, uavhengig av verdi. Dette for å dekke de hjemmelsmangler og de kapasitetsutfordringer hos politiet som foreligger i dag, og gi kontrollmyndigheten med nasjonalt ansvar for lakseoppsynet, SNO, et supplerende og effektivt virkemiddel i håndhevingen av lovens bestemmelser. Forslaget vil også bidra til å sikre at alle redskaper som benyttes til ulovlig fiske som oppsynet avdekker blir tatt opp, og man unngår ytterligere skadevirkninger som det ulovlige fisket kan medføre. Forslaget til bestemmelse om administrativt beslag vil også omfatte eventuell fangst.

Departementet foreslo på denne bakgrunn en ny bestemmelse om administrativt beslag i § 47 a og at hjemmelen utformes i samsvar med tilsvarende hjemmel i naturmangfoldloven § 72 a.

Saksbehandling ved beslag

Departementet foreslo at det administrative beslaget bør være midlertidig, og at det innen 6 måneder må tas stilling til om det beslaglagte skal inndras permanent, eller om det skal overtas av politiet som straffeprosessuelt beslag og bevis i en straffesak. I de tilfeller det er tale om ulovlig fiske med kjent gjerningsperson skal beslaget som hovedregel overlates til politiet i samband med at det avgis en anmeldelse for forholdet. Administrativt beslag vil også være aktuelt der overtredelsen senere blir sanksjonert med overtredelsesgebyr. Departementet mener at det ikke skal være anledning til å forlenge 6-månedersfristen. SNO har i dag allerede rutiner for administrativ inndragning, både når det gjelder rutiner for forsvarlig registrering og oppbevaring av inndratte redskaper. En adgang til administrativt beslag vil dermed ikke kreve vesentlige endringer i SNOs rutiner. Det vil være naturlig å ha kontakt med politiet om de justeringer i rutinene som eventuelt kreves i forbindelse med beslag og bevissikring.

Departementet foreslo at det ikke oppstilles et krav om forsett eller uaktsomhet for å beslutte administrativt beslag, men at bevisskravet er alminnelig sannsynlighetsovervekt. Det samme følger av naturmangfoldloven § 72 a.

Den som rammes av et straffeprosessuelt beslag kan etter straffeprosessloven § 208 kreve at spørsmålet om opprettholdelse av beslaget bringes inn for tingretten. En beslutning om administrativt beslag der gjerningspersonen er kjent, vil bli overlatt til politiet for straffeforfølgning, og

vil dermed følge reglene i straffeprosessloven. Administrativt beslag der det er tale om ukjent gjerningsperson, og der man er utenfor hjemmelen for administrativ inndragning (se omtale av forslag om utvidet adgang til administrativ inndragning over), altså fiske med redskaper av vesentlig verdi, vil det også være naturlig å overlate til politiet for beslutning om beslag og om inndragning i medhold av straffeprosessloven.

Forholdet til Grunnloven § 96, Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og forvaltningsloven

Grunnloven § 96 bestemmer at ingen kan «straffes uten etter dom». Bestemmelsen innebærer at straff bare kan ilegges av domstolene og ikke av forvaltningen. Den er derfor til hinder for ilegging av administrative reaksjoner som utgjør straff. Ved vurderingen av om en reaksjon er «straff» etter § 96 er det i praksis blitt lagt stor vekt på hvordan lovgiver klassifiserer reaksjonen, herunder om den formelt er definert som straff etter straffeloven. Reaksjonens art, omfang og hva slags overtredelse som utløser reaksjonen, er også relevant ved vurderingen.

Departementet vurderer at beslag etter den foreslåtte hjemmelen i § 47 a faller utenfor straffebegrepet i Grunnloven § 96. Det vises blant annet til at beslag ikke er klassifisert som straff i norsk rett og at beslag etter den foreslåtte hjemmelen i lakse- og innlandsfiskloven ikke har straffeformål. Hjemmelen er utformet med tanke på å sette det statlige naturoppsynet i stand til å avbryte ulovlig fiske og sikre bevis.

En reaksjon som ikke er straff i Grunnlovens forstand, kan likevel være å anse som straff etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Dette har blant annet konsekvenser for hvilke krav som må stilles til saksbehandling og adgang til domstolsbehandling i forbindelse med ilegging av reaksjonen, jf. kravet til rettfærdig rettergang etter EMK artikkel 6. Videre har det konsekvenser for om forbudet mot gjentatt straffeforfølgning av samme forhold kommer til anvendelse, jf. EMK artikkel 7 og tilleggsprotokoll nr. 7 art. 4 nr. 1. Det har også betydning for om reglene i forvaltningslovens kapittel IX kommer til anvendelse. Kapittel IX gjelder i «saker om administrative sanksjoner», jf. § 43 første ledd. En «administrativ sanksjon» er i annet ledd definert som en «negativ reaksjon som kan ilegges av et forvaltningsorgan, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som regnes som straff etter [EMK].» Reglene i kapittel IX legger til rette for at overordnede rettsikkerhetsgarantier,

som følger av EMK og Grunnloven, skal kunne etterleves i praksis.

Etter en helhetsvurdering opp mot blant annet konvensjonspraksis, er departementet kommet til at beslag etter den foreslåtte hjemmelen i lakse- og innlandsfiskloven § 47a faller utenfor straffebegrepet i EMK, og dermed også utenfor anvendelsesområdet til forvaltningsloven kapittel IX.

3.8.3 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser støtter ikke departementets forslag, mens enkelte høringsinstanser støtter departementets forslag. Flere høringsinstanser har konkrete innspill til departementets forslag.

Økokrim støtter forslagene til administrative reaksjoner og sanksjoner.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) viser til at høringsnotatet sier at administrativt beslag i redskap er begrunnet i bevissikring og avbrytelse av pågående ulovlig fiske, og påpeker at beslag av ulovlig fangst kan begrunnes i bevissikring. NVE mener videre at det er viktig at det av ordlyden i § 47 a går tydelig frem at det bare kan treffes beslag når hensikten med beslaget er enten å avbryte ulovlig fiske (beslag av redskaper) eller å sikre bevis. Det hevdes at om bevis kan sikres på annen måte, som ved fotografering eller rapportskrivning, kan ikke ulovlig fangst beslaglegges etter § 47 a.

Maerrasiida mener at departementet ikke tar hensyn til naturmangfoldloven § 8 annet ledd. De mener at lakse- og innlandsfiskloven må ta hensyn til at settegarn som oppsynet antar brukes til laksefiske faktisk brukes til annet fiske, som når sjøsamisk lokalbefolkning fisker sild med settegarn med lovlig maskevidde i nærheten av elvemunninger der de av erfaring vet at de får nettopp sild, og ikke laks, sjøørret eller sjørøye, i det gitte tidsrommet. De uttaler at det ikke er noen selvfølge at oppsynet innehar denne tradisjonskunnskapen, og at dette ikke må føre til at i utgangspunktet lovlige garn blir beslaglagt grunnet en antakelse om at garnene kan være satt ut i strid med loven.

Norske sjølaksefiskere mener at det ikke skal kunne tas beslag i faststående fiskeredskap som er satt lovlig ut, i lovlig fisketid og som er registrert hos fylkesmannen. De nevner at feilvurderinger fra SNO og andre kontrollorgan kan medføre store ulemper/skader på redskap og gi økonomiske tap for den enkelte fisker.

Fjordfiskenemda og Tana og Omegn Sjølaksefiskeforening mener at forslagene om utvidede hjemler strekker seg for langt, og at de adminis-

trative hjemlene ikke må strekke seg lenger enn det som gjelder for de fiskeriene som faller inn under havressurslova. De mener videre at den foreslåtte bestemmelsen med «antas» blir alt for romslig, blant annet fordi dette vil stille store krav til oppsynets kunnskap. De er ikke enig i departementets vurdering av at en slik bestemmelse går klar av Grunnloven, EMK og forvaltningsloven, og mener at en slik hjemmel ikke kan innføres.

Odd Oskarsen uttaler at forslaget innebærer at ansatte i oppsynet, ut fra sin subjektive oppfatning, kan foreta beslag både av umerkede og merkede garn, selv om de som eier garnene ikke har handlet forsettlig eller uaktsomt, noe som i realiteten innebærer at ansatte i oppsynet kan ta beslag også i lovlig merkede bruk.

3.8.4 Departementets vurdering

Når det gjelder *NVEs* innspill er departementet enig at det er viktig å være tydelig på når den foreslåtte beslagsadgangen kan benyttes. Det vil være hovedregelen at det tas beslag, enten med begrenset politimyndighet eller etter § 47a, når man kommer over et ulovlig garn. Det vil normalt alltid være ønskelig å avbryte det ulovlige fisket, dels for å unngå skadevirkningene av fisket, dels for å sikre bevis i samband med en anmeldelse (kjent gjerningsperson). Er redskapene umerket, tas det ikke beslag, men gjennomføres en administrativ inndragning. Det vises for øvrig til at bestemmelsen er utformet etter mønster av tilsvarende bestemmelse i naturmangfoldloven § 72a.

Departementet er enig i at sikring av bevis også kan gjøres ved for eksempel fotodokumentasjon, men mener at beslag i fangsten (død fisk) er viktig å ta hånd om. Det er et behov for å sikre fangsten, blant annet for å påse at den ikke tilfaller den som har fisket ulovlig. Vedkommende skal ikke oppnå en fordel av den ulovlige handlingen. Det er derfor viktig at det er en hjemmel til å avbryte det ulovlige fisket og samtidig kunne ta beslag i fangst. Det vises videre til lakse- og innlandsfiskeloven § 47 tredje ledd, der det følger at ulovlig fanget anadrom fisk skal tilfalle fiskefondet, og departementet så vidt mulig skal sørge for at fangsten eller dens verdi blir tatt vare på.

Når det gjelder merknadene fra *Maerrasiidas*, *Norske sjølaksefiskere*, *Fjordfiskenemda*, *Tana og Omegn Sjølaksefiskeforening* og *Oskarsen*, vil departementet understreke at adgangen til å ta beslag etter den foreslåtte bestemmelsen kun omfatter tilfeller der redskaper antas å være satt ut eller brukt i strid med bestemmelser gitt i eller

i medhold av lakse- og innlandsfiskloven. Beviskravet for å kunne foreta slikt administrativt beslag etter den foreslåtte bestemmelsen er alminnelig sannsynlighetsovervekt. Oppsynet må foreta en grundig vurdering av om de mener det er sannsynlighetsovervekt for at redskapet er satt ut eller brukt i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av lakse- og innlandsfiskloven. Oppsynet må vurdere om redskapet kan være i bruk for fiske kun etter annen type fisk. Ved tvil om dette kan oppsynet ta kontakt med eier av redskapet for å få informasjon om eventuell annen bruk på bakgrunn av tradisjonskunnskap som nevnt av *Maerrasiida*, jf. naturmangfoldloven § 8 annet ledd. Departementet har foreslått at dette presiseres i merknadene til § 47 a.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å i all hovedsak opprettholde høringsforslaget. Etter høring har imidlertid departementet, etter en lovteknisk gjennomgang, kommet til at det ikke er behov for å nevne naturmangfoldloven § 15 i bestemmelsen, ettersom brudd på naturmangfoldloven § 15 også vil være brudd på lakse- og innlandsfiskloven. Departementet har på denne bakgrunn foreslått å stryke henvisningen til naturmangfoldloven § 15 i forslaget til ny § 47 a. Departementet har videre, etter den lovtekniske gjennomgangen, lagt inn forslag til presisering av hvilke bestemmelser gitt i eller i medhold av lakse- og innlandsfisksloven som må være brutt for at det skal kunne foretas administrativt beslag etter den nye bestemmelsen (§ 7a annet ledd, § 10 første og tredje ledd, § 15 første ledd, § 22 første og tredje ledd, § 30 første og fjerde ledd, § 33 første og annet ledd, § 34 første og annet ledd, § 35 første ledd, § 36 første til tredje ledd, § 37 annet til sjette ledd, § 39 første, annet, femte og sjette ledd, § 40, § 41 første ledd, § 44 første, annet fjerde og femte ledd, § 47 første og femte ledd eller § 48).

3.9 Omsetning av ulovlig fanget fisk en grov overtredelse

3.9.1 Gjeldende rett

Det følger av lakse- og innlandsfiskloven § 48 at det er forbudt å ta imot eller omsette fisk som er fanget i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av lakse- og innlandsfiskloven.

Straffeloven §§ 332-336 har bestemmelser om heleri, om noen mottar eller skaffer seg eller andre del i utbytte av en straffbar handling, som også vil kunne benyttes ved brudd på lakse- og innlandsfiskloven.

3.9.2 Høringsforslaget

Departementet viste i høringsbrevet til at ulovlig fiske er en form for miljøkriminalitet. Det er tydelige tegn på at det foregår organisert ulovlig fiske langs kysten vår, og villaks dukker også opp i butikker utenom fiskesesongen. Det er forbudt etter lakse- og innlandsfiskloven § 48 å ta imot eller omsette fisk fanget i strid med loven. Slike tilfeller vil også kunne påtales som heleri etter straffeloven i de tilfeller forretninger og restauranter mv. videreformidler ulovlig fanget anadrom laksefisk. For å gi et tydelig signal om at denne praksisen er uønsket og ulovlig, ble det i høringen foreslått en tilføyelse i § 48, slik at omsetning av fisk som er fanget i strid med loven eller regler gitt i medhold av loven regnes for grov overtredelse.

3.9.3 Høringsinstansenes syn

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er skeptisk til at all omsetning av ulovlig fanget fisk skal anses for å være «grov overtredelse», og mener det er unaturlig at for eksempel salg av én fisk er en «grov» overtredelse. Etter NVEs syn bør ikke enhver omsetning av fisk falle inn under begrepet, og de foreslår at departementets forslag i § 48 nytt annet punktum strykes. De mener det bør foretas en skjønnsmessig vurdering, som etter aktsomhetsvurderingen i § 49 tredje ledd.

3.9.4 Departementets vurdering

Departementet har forståelse for NVEs innvendinger, men viser til at det her er tale om ulovlig fanget fisk, som så forsøkes omsatt. Dette er miljøkriminalitet som er vanskelig å avdekke og irettføre, og det er etter departementets vurdering nødvendig at ordlyden i bestemmelsen er enkel å praktisere, og i liten grad innbyr til skjønnsmessige vurderinger. Å anse omsetning av ulovlig fanget fisk som en grov overtredelse, er først og fremst et spørsmål om utmåling av straff, men uten at dette gir noen bindinger da straffebudet i lakse- og innlandsfiskeloven ikke angir noen minimumsstraff. Å anse noe som en grov overtredelse har også betydning for hvilke tvangsmidler som kan tas i bruk etter straffeprosessloven, og er viktig for å få avdekket og sikret bevis der det er mistanke om mottak eller omsetning av ulovlig fanget fisk.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å opprettholde høringsforslaget.

3.10 Ny hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr

3.10.1 Gjeldende rett

Lakse- og innlandsfiskloven har ikke hjemmel for ileggelse av overtredelsesgebyr. Etter naturmangfoldloven § 74 kan det imidlertid gis pålegg om miljøerstatning til den som overtrer blant annet naturmangfoldloven § 15, som fastsetter at høsting og annet uttak av naturlig villlevende dyr skal følge av lov eller vedtak med hjemmel i lov. Dette omfatter vedtak om å tillate høsting av lakse- og innlandsfisk med hjemmel i lakse- og innlandsfiskloven §§ 33 og 34. Bestemmelsen i naturmangfoldloven § 74 om miljøerstatning er ved endringslov til forurensningsloven, produktkontrollloven, naturmangfoldloven og svalbardmiljøloven mv. erstattet med en bestemmelse om overtredelsesgebyr. Endringsloven har ennå ikke trådt i kraft.

3.10.2 Høringsforslaget

Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon som er et alternativ til strafferettslig bot. Mange overtredelser av lakse- og innlandsfiskloven som Miljødirektoratet avdekker gjennom sin oppsynsvirksomhet i Statens naturoppsyn (SNO), ligger i kjerneområdet for overtredelsesgebyr. Dette er mindre alvorlige overtredelser, hvor det er relativt enkelt å kartlegge de fakta som er avgjørende for om overtredelse har skjedd, og hvor rettssikkerhetshensyn ikke veier like tungt ettersom det er snakk om å ilegge mindre inngripende sanksjoner, jf. Prop. 62 L (2015–2016) om endringer i forvaltningsloven mv., side 82–83.

Med en hjemmel til å kunne ilegge overtredelsesgebyr, vil mindre alvorlige forhold som erfaringsvis kan bli henlagt, kanskje etter lang saksbehandlingstid hos politiet, likevel kunne resultere i en sanksjon ilagt av forvaltningen. Dette er vesentlig for at trusselen om sanksjonering av lovbrudd skal oppleves som reell, og ha tilsiktet individual- og allmennpreventiv effekt. Samtidig vil dette bidra til at politiet får frigjort ressurser til å etterforske og påtale mer alvorlige saker.

Når Miljødirektoratet/SNO har anmeldt en overtredelse til politiet, dreier det seg om forhold som etter direktoratets syn er klare tilfeller av ulovlig fiske. Når påtalemyndigheten har kommet til at det ikke skal reageres strafferettslig, for eksempel fordi beviskravet for å kunne ilegge straff ikke er oppfylt, kan vilkåret for å kunne ilegge administrativ reaksjon likevel være tilstede. Også i slike situasjoner bør Miljødirektoratet ha

anledning til å vurdere spørsmålet om det likevel skal ilegges overtredelsesgebyr. Departementet viser i denne sammenheng til at det følger av straffeprosessloven § 71 c at påtalemyndigheten kan beslutte at saken henlegges og overføres til forvaltningen.

SNO har lang erfaring med å utføre tilsyn med lakse- og innlandsfiskloven og andre miljølover, og har også opparbeidet seg erfaring med bruk av overtredelsesgebyr ved brudd på motorferdselloven. Miljødirektoratet har dermed kunnskapen, ressursene og apparatet som skal til for at overtredelsesgebyr etter lakse- og innlandsfiskloven kan ilegges på et forsvarlig grunnlag, jf. Prop. 62 L (2015–2016) om endringer i forvaltningsloven mv., side 112.

For å effektivisere håndhevingen av brudd på lakse- og innlandsfiskloven, foreslo departementet innføring av en hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved visse overtredelser av loven.

Overtredelsesgebyr vil kunne være aktuelt både i saker som Miljødirektoratet frem til nå har anmeldt, og i saker som SNO har løst på stedet, med påpekning av plikt, informasjon og veiledning. For noen overtredelser vil det altså bli tale om en «mildere» reaksjon enn i dag, mens det for andre overtredelser blir en strengere reaksjon. Overtredelsesgebyr for lett konstaterbare brudd på formalovertredelser, som brudd på plikten til å medbringe kvittering for betalt fiskeavgift, bør kunne ilegges av SNO i felt. Det samme gjelder andre mindre alvorlige brudd hvor SNO enkelt kan kartlegge hva som har skjedd i felt, slik som brudd på bestemmelser om merking og stenging av redskap.

Etter departementets vurdering er det særlig aktuelt å følge opp følgende overtredelser av lakse- og innlandsfiskloven med overtredelsesgebyr:

- Brudd på plikten til å betale fiskeavgift, jf. lakse- og innlandsfiskloven § 30, jf. forskrift om fiskeavgift.
- Brudd på bestemmelser om merking av redskap, jf. lakse- og innlandsfiskloven § 43, jf. forskrift om oppgaveplikt og om redskaper som er tillatt benyttet ved fiske etter anadrome laksefisk.
- Brudd på bestemmelser om fraskillelse av fiskeretten, jf. lakse- og innlandsfiskloven § 19.
- Brudd på bestemmelse om fiske på statsgrunn, jf. lakse- og innlandsfiskloven § 22.
- Brudd på bestemmelser om framleie av fiskerett, jf. lakse- og innlandsfiskloven § 27 fjerde ledd, jf. forskrift om framleie av fiskerett.

- Mindre alvorlige brudd på bestemmelser om redskap og fangstmåter (f.eks. bestemmelser om stenging av redskap, bruk av ledegarn og utsetting og opptak av fortøyninger), jf. lakse- og innlandsfiskloven §§ 33 og 34, jf. forskrift om oppgaveplikt og om redskaper som er tillatt benyttet ved fiske etter anadrome laksefisk.
- Mindre alvorlige brudd på oppgaveplikten, jf. lakse- og innlandsfiskloven § 44 (f.eks. å sende inn oppgave etter fristen).
- Mindre alvorlige brudd på bestemmelser om minstemål og kvoter, jf. lakse- og innlandsfiskloven §§ 33 og 34.
- Mindre alvorlige brudd på bestemmelser knyttet til forbud mot fiske- og avlivingsmetoder og andre bestemmelser i lakse- og innlandsfiskloven § 37.
- Mindre alvorlige brudd på plikten til utkastning, jf. lakse- og innlandsfiskloven § 47 første ledd.
- Mindre alvorlige brudd på bestemmelser om fysiske tiltak i vassdrag og kultiveringstiltak, jf. lakse- og innlandsfiskloven §§ 7 og 10.

Gjentatte brudd på ovennevnte bestemmelser, eller mer alvorlige brudd på lakse- og innlandsfiskloven, som brudd på påbudet om nedsenkning av garn som brukes til fangst av saltvannsfisk og fiske utenfor lovlig fisketid, jf. lakse- og innlandsfiskloven § 41 og § 33, skal fortsatt alltid anmeldes til politiet. Det kan ikke ilegges både overtredelsesgebyr og straff for samme forhold. Slik dobbelfølgning vil være i strid med Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) protokoll 7 artikkel 4. Departementet foreslår imidlertid at bestemmelsen om overtredelsesgebyr i lakse- og innlandsfiskloven formuleres slik at den i prinsippet også kan brukes ved mer alvorlige brudd på loven. På den måten vil det bli mulig å følge opp med overtredelsesgebyr i saker som blir henlagt av påtalemyndigheten, men hvor vilkåret for å kunne ilegge overtredelsesgebyr likevel er til stede. Det er imidlertid en klar forutsetning at overtredelsesgebyr, som den klare hovedregel, skal brukes ved mindre alvorlige brudd på loven.

Beslutning om administrativ sanksjon truffet av offentlig myndighet med hjemmel i lov, er særlig tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangsfullbyrdesloven § 7-2 bokstav d. Beslutningen er også tvangsgrunnlag for renter og utenrettslige inndrivingskostnader.

Departementet foreslår at det lovfestes en regel om foreldelse av adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr, og at denne fristen settes til tre år.

Forholdet til Grunnloven, EMK og forvaltningsloven

I vurderingen av om overtredelsesgebyr ilagt etter den foreslåtte hjemmelen i lakse- og innlandsfiskloven § 48 a vil gå klar av domskravet i Grunnloven § 96, har departementet blant annet lagt vekt på Høyesteretts uttalelser i Rt. 2014 s. 620, det klare behovet for adgang til å administrativt ilegge overtredelsesgebyr for brudd på lakse- og innlandsfiskelovens bestemmelser og de rettslige rammene for slik sanksjonering, blant annet med full prøvelsesrett for domstolene. Departementet har kommet til at overtredelsesgebyr etter hjemmelen går klar av domskravet.

Departementet legger imidlertid til grunn at overtredelsesgebyr er en «administrativ sanksjon» som definert i forvaltningsloven § 43, som er å anse som straff etter EMK. Rettssikkerhetsgarantiene for straffesaker etter EMK artikkel 6 og 7 og EMK protokoll nr. 7 artikkel 4 nr. 1 må derfor etterleves i slike saker. Departementet legger opp til at for forvaltningsloven kapittel IX, som gjelder generelt i saker om administrative sanksjoner, vil også kapitlets særlige bestemmelser om overtredelsesgebyr gjelde i disse sakene. Dette omfatter bestemmelser om utmåling av gebyr, adgangen til å unnlate forhåndsvarsel når overtredelsesgebyr ilegges på stedet samt oppfyllelsesfrist (§ 44), foretakssanksjon (§ 46) og underretning om sakens utfall (§ 49).

En avgjørelse om å ilegge overtredelsesgebyr vil være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Dette medfører at forvaltningslovens regler om blant annet forhåndsvarsel, partsinnsyn, begrunnelse og klagerett vil gjelde.

Ansvarssubjekt og skyldkrav

Det er i all hovedsak enkeltpersoner som overtrer bestemmelser i og i medhold av lakse- og innlandsfiskeloven, og det er derfor overfor fysiske personer man primært har et behov for å kunne ilegge overtredelsesgebyr. Selv om behovet ikke anses som stort per i dag, foreslår departementet at også foretak skal kunne ilegges overtredelsesgebyr. I tråd med anbefalingene i Prop. 62 L (2015–2016) om endringer i forvaltningsloven mv. s. 83, foreslår departementet at fysiske personer bare skal kunne ilegges overtredelsesgebyr hvis det foreligger forsett eller uaktsomhet, og at dette fastsettes i lovbestemmelsen. Foretak skal derimot kunne ilegges overtredelsesgebyr selv om ingen enkeltperson har utvist skyld, jf. forvaltningsloven § 46.

Bevisbyrde og beviskrav

I saker om straff har påtalemyndigheten bevisbyrden for at de fakta som kan føre til domfellelse foreligger. Dette følger av EMK artikkel 6 nr. 2, og gjelder tilsvarende for administrative sanksjoner, herunder overtredelsesgebyr.

EMK stiller også krav til bevisenes styrke (beviskrav) ved ileggelse av administrative sanksjoner. Departementet legger til grunn at det gjelder et minstekrav om klar sannsynlighetsovervekt ved vilkår for ileggelse av overtredelsesgebyr, jf. Prop. 62 L (2015–2016) om endringer i forvaltningsloven mv. side 123. Beviskravet er dermed lavere enn i straffesaker.

Gebyrsetser

For å sikre en viss forutberegnelighet for private, bør overtredelsesgebyr som hovedregel ilegges etter faste satser. Det foreslås derfor at lovbestemmelsen inneholder en hjemmel til å fastsette forskrift om standardiserte satser for utmåling av overtredelsesgebyr. I særskilte tilfeller bør det imidlertid være adgang til å utmåle gebyr individuelt. Dette vil for eksempel kunne være aktuelt i saker som påtalemyndigheten tilbakefører til forvaltningen i medhold av straffeprosessloven § 71 c.

Forvaltningslovens bestemmelser om hva det skal tas hensyn til ved utmålingen av overtredelsesgebyr, jf. §§ 44 og 46, vil også gjelde ved utmåling av overtredelsesgebyr etter lakse- og innlandsfiskloven.

Forholdet til naturmangfoldloven §§ 15 og 74

Ettersom brudd på blant annet §§ 33 og 34 i lakse- og innlandsfiskloven også vil være brudd på naturmangfoldloven § 15, vil det være behov for å samordne bruken av overtredelsesgebyr etter de to lovene. Myndigheten etter begge lover ligger hos Klima- og miljødepartementet. Departementet legger opp til at overtredelser av bestemmelser i lakse- og innlandsfiskloven som også er et brudd på naturmangfoldloven, følges opp med overtredelsesgebyr etter lakse- og innlandsfiskloven.

På denne bakgrunn foreslo departementet at det inntas en ny § 48 a i lakse- og innlandsfiskloven om overtredelsesgebyr.

3.10.3 Høringsinstansenes syn

Det har kommet tre høringinsspill til forslaget. To høringinstanser støtter forslaget, men en

høringsinstans er kritisk til departementets høringsforslag.

Økokrim støtter forslaget, men peker på at adgangen til overtredelsesgebyr ikke må føre til at få eller ingen saker anmeldes til politiet. De viser til at en straffereaksjon gjerne vil ha større preventiv effekt enn et gebyr, særlig når den går ut på fengsel.

Fylkesmannen i Trøndelag støtter også forslaget om overtredelsesgebyr, som avlastning av straffesporet. Fylkesmannen foreslår at uttrykket «likebehandling» benyttes fremfor «forutberegnelighet» i forbindelse med standardisering av gebyrsatsene. De støtter en standardisering, samtidig som det bør være anledning til gebyrsatsutforming ved tilbakeføring av henlagte saker fra påtalemyndigheten. Fylkesmannen mener det bør utarbeides veiledning for dokumentasjon og saksbehandling, for å sikre god og forståelig praksis.

Odd Oskarsen mener at departementet ikke respekterer norsk rett, hvor alle er uskyldige til det motsatte er bevist. Han nevner at påtalemyndighetene har bevisbyrden i enhver straffesak, og at forslaget innebærer en anledning til å bøtelegge laksefiskere gjennom overtredelsesgebyr på tross av at påtalemyndighetene har henlagt saken som intet straffbart.

3.10.4 Departementets vurdering

Til innspillet fra *Fylkesmannen i Trøndelag* om gebyrsatser, viser departementet til høring av kommende forskrift om satser for overtredelsesgebyr. Departementet foreslår imidlertid at også likebehandlig nevnes i merknadene til den foreslåtte nye bestemmelsen. Departementet viser videre til at det i høringsnotatet nevnes at forskriftsfesting av standardiserte gebyrsatser ikke utelukker at dette kan vurderes individuelt. Departementet er enig med Fylkesmannen i at det bør utarbeides veiledning for dokumentasjon og saksbehandling ved overtredelsesgebyr.

Når det gjelder høringsinnspillet fra *Økokrim*, viser departementet til at det i høringsbrevet nevnes at alvorlige brudd på regelverket fortsatt skal følge straffesporet.

Når det gjelder innspillet fra *Oskarsen*, vil departementet understreke at det er klare vilkår for administrativt å kunne ilegge overtredelsesgebyr etter den foreslåtte nye bestemmelsen. Overtredelsesgebyr er videre en «administrativ sanksjon» som definert i forvaltningsloven § 43, som er å anse som straff etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Rettssikkerhetsgarantiene for straffesaker etter EMK artik-

kel 6 og 7 og EMK protokoll nr. 7 artikkel 4 nr. 1 må derfor etterleves i slike saker. Forvaltningsloven kapittel IX, som gjelder i saker om administrative sanksjoner, samt forvaltningslovens regler om enkeltvedtak, vil også gjelde. Slike vedtak vil også ha full prøvelsesrett for domstolene.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å opprettholde høringsforslaget.

3.11 Heving av strafferammen

3.11.1 Gjeldende rett

Lakse- og innlandsfiskloven § 49 første ledd første punktum angir at uaktsom eller forsettlig overtredelse av loven vil kunne straffes med bøter eller fengsel i inntil 1 år, dersom forholdet ikke rammes av strengere straffebud. Første ledd annet punktum angir at strafferammen ved særdeles skjerpende omstendigheter er 2 år. Tredje ledd angir at dersom overtredelsen også gjelder naturmangfoldloven, skal straffebestemmelsen i naturmangfoldloven § 75 anvendes. Strafferammen etter naturmangfoldloven § 75 annet ledd ble 1. juli 2019 hevet til 5 år ved grov overtredelse.

Enkelte alvorlige brudd på lakse- og innlandsfiskloven vil også kunne straffes etter straffeloven § 240 annet ledd om alvorlig miljøkriminalitet, som har en strafferamme på 6 år.

3.11.2 Høringsforslaget

For å gi et tydelig signal om at ulovlig fiske kan være alvorlig miljøkriminalitet, foreslo departementet at den øvre strafferammen for grov overtredelse av lakse- og innlandsfiskloven § 49 heves fra fengsel i inntil 2 år, til fengsel i inntil 5 år. Heving av strafferammen skal også gi et signal til påtalemyndigheten om at de i større grad bør prioritere denne typen saker. I dette ligger at flere saker vil etterforskes og bringes inn for domstolene.

På bakgrunn av at strafferammen for grov overtredelse av naturmangfoldloven § 75 er økt fra 3 til 5 år, mener departementet at strafferammen i lakse- og innlandsfisklovens § 49 er for lav, og bør tilpasses endringen i naturmangfoldloven § 75.

Departementet foreslo at bestemmelsen knyttet til grov overtredelse skilles ut i et eget ledd (nytt annet ledd i § 49). Begrepet «særdeles skjerpende omstendigheter» ble foreslått erstattet med den mer moderne strafferettslige terminologien «grov overtredelse», som er brukt i naturmangfoldloven og straffeloven. Videre foreslo departe-

mentet inntatt en beskrivelse av hva som er grov overtredelse i § 49 annet ledd, slik det er gjort i naturmangfoldloven § 75. Graden av skyld er et viktig moment ved vurdering av om hevet lengstestraff får anvendelse.

For å gjøre bestemmelsens utforming mer i tråd med naturmangfoldloven § 75 og andre nyere straffebestemmelser, foreslo departementet å innta en henvisning i første ledd til de konkrete bestemmelser i loven som vil utløse straff etter § 49:

- Brudd på bestemmelser om fysiske tiltak i vassdrag og kultiveringstiltak, jf. lakse- og innlandsfiskloven §§ 7 annet og tredje ledd og 10 første og tredje ledd.
- Brudd på forbud mot, begrensninger av, vilkår for og meldeplikt for tiltak i nasjonale laksevassdrag og laksefjorder, fastsatt i medhold av § 7 a annet ledd.
- Brudd på spesielle reguleringer fastsatt for den enkelte fiskesesong i medhold av § 11.
- Manglende overholdelse av pålegg knyttet til sperreanordning i vanninntak og utløp etter § 14 første ledd.
- Brudd på forbudet i § 15 første ledd mot å fange fisk i fisketrapp eller lignende anlegg, øke eller minske vannføringen eller hindre eller forsøke å hindre fisk i å forsere anleggene.
- Brudd på bestemmelser om fraskillelse av fiskeretten, jf. lakse- og innlandsfiskloven § 19 første og fjerde ledd.
- Unnlatelse av å løse fiskekort før fiske på statsgrunn, eller fiske på statsgrunn med faststående redskaper uten at det er foretatt utvisning, jf. § 22 første ledd.
- Brudd på regler for fiske på statsgrunn fastsatt i medhold av § 22 tredje ledd.
- Brudd på bestemmelser om framleie av fiskerett, jf. lakse- og innlandsfiskloven § 27 første og fjerde ledd, jf. forskrift om framleie av fiskerett.
- Brudd på plikten til å betale fiskeavgift etter § 30 første ledd og bestemmelser som eventuelt er fastsatt i medhold av fjerde ledd.
- Brudd på bestemmelser om redskap og fangstmåter (f.eks. bestemmelser om stenging av redskap, bruk av ledegarn og utsetting og opptak av fortøyninger) og bestemmelser om minstemål og kvoter, jf. lakse- og innlandsfiskloven §§ 33 og 34.
- Stengning for fiskens frie gang uten nødvendig konsesjon, jf. § 35 første ledd.
- Brudd på forbudet mot å hindre friløpet og fiskens frie gang etter bestemmelser fastsatt i eller i medhold av § 36 første til tredje ledd.
- Brudd på bestemmelser knyttet til forbud mot fiske- og avlivingsmetoder og andre bestemmelser i lakse- og innlandsfiskloven § 37.
- Brudd på konsesjonsplikt for bestemte fangstmetoder for anadrom laksefisk fastsatt i medhold av § 38.
- Brudd på regler om fiske og ferdsel ved faststående redskap, jf. § 39.
- Brudd på reguleringer av fiske ved utløp av vassdrag, i saltvannsstrøm, i sund og mellom elv og vann der det går anadrome laksefisk, fastsatt i medhold av § 40.
- Brudd på nedsenkningsforbud og andre bestemmelser om bruk av visse redskapstyper i fredningstiden for anadrome laksefisk fastsatt i medhold av § 41.
- Unnlatelse av å gi oppsynet uhindret adgang til båt eller fartøy mv., jf. § 42 annet ledd.
- Brudd på bestemmelser om merking av redskap, jf. lakse- og innlandsfiskloven § 43 første og tredje ledd.
- Brudd på oppgaveplikten, herunder den særskilte oppgaveplikten for næringsdrivende, jf. lakse- og innlandsfiskloven § 44 første, annet, fjerde og femte ledd og § 45.
- Brudd på plikten til utkastning, jf. lakse- og innlandsfiskloven § 47 første og femte ledd.
- Brudd på omsetningsforbudet, jf. § 48.

Ved å heve strafferammen til 5 år økes tilgangen på straffeprosessuelle tvangs- og etterforskningsmidler, noe som kan gi økt mulighet for oppklaring. Heving av strafferammen vil blant annet gi mulighet til teknisk sporing, jf. straffeprosessloven § 202 b, og kontroll av kommunikasjonsanlegg, jf. straffeprosessloven § 216 b første ledd a. Ved mistanke om grov overtredelse, som organisert ulovlig fiske, kan dette være aktuelt.

Heving av strafferammen ved grove overtredelser av loven bør også gjenspeiles i hvilket nivå påtalekompetansen skal ligge på. Departementet foreslo at kompetansen for overtredelse av første ledd med strafferamme på inntil 1 år, fortsatt skal ligge hos politiet, mens kompetansen ved grove overtredelser skal ligge hos statsadvokaten. I dag ligger påtalekompetansen for alle saker etter lakse- og innlandsfiskeloven hos politiet, jf. straffeprosessloven § 67 annet ledd, bokstav a og c. Henvisningen til lakse- og innlandsfiskloven § 49 første ledd annet punktum i straffeprosessloven § 67 annet ledd bokstav c ble på denne bakgrunn foreslått opphevet, som en følge av hevingen av strafferammen til 5 år. I dag påtales også saker med skjerpene omstendigheter av politiet, men den øvre strafferamme er imidlertid kun 2 år.

Etter en heving til 5 år bør påtalekompetansen ligge hos statsadvokaten, som etter naturmangfoldloven § 75.

Den foreslåtte hevingen av strafferammen til 5 år vil medføre at straffeansvaret først blir foreldet etter 10 år, jf. straffeloven § 86 første ledd bokstav c.

Skyldkravet i straffebestemmelsen i § 49 er forsett eller uaktsomhet. Paragraf 49 annet ledd fastslår at det foreligger uaktsomhet når den som fisker saltvannsfisk eller innlandsfisk, burde ha skjønnet at det var «en nærliggende mulighet for fangst av anadrome laksefisk». Om vedkommende burde ha skjønnet dette, avgjøres på bakgrunn av en vurdering av følgende vurderingstema: «*redskapets art og fiskeeffekt, tidspunktet for fisket og området det fiskes i og mengdeforholdet mellom anadrome laksefisk og saltvannsfisk eller innlandsfisk på fiskeplassen*». Bestemmelsen innebærer at den som skal fiske etter saltvannsfisk eller innlandsfisk, på forhånd må foreta en vurdering av muligheten for om det vil komme anadrom laksefisk i fangsten. Dette må gjøres på grunnlag av forhold som vedkommende kan gjøre seg kjent med før fisket tar til, som i praksis vil være om redskapstypen er egnet til å fange anadrome laksefisk, om det er anadrome laksefisk på fiskestedet den aktuelle tiden på året, og om fiskestedet har vært brukt til fangst av anadrome laksefisk.

For å forenkle og klargjøre aktsomhetsvurderingen i § 49 annet ledd, foreslår departementet at vurderingstemaet knyttet til «*mengdeforholdet mellom anadrome laksefisk og saltvannsfisk eller innlandsfisk på fiskeplassen*» fjernes fra bestemmelsen. Mange som fisker vil ikke ha forutsetninger for å kunne vurdere mengdeforholdet på fiskeplassen før fisket tar til, og bestemmelsen sier heller ikke hvilket mengdeforhold som skulle tilsi at det var «en nærliggende mulighet for fangst av anadrome laksefisk». Vurderingstemaet egner seg dermed etter departementets vurdering generelt dårlig som grunnlag for å vurdere om den som fisker burde ha skjønnet at det var en nærliggende mulighet for fangst av anadrom laksefisk. Formålet med endringsforslaget er ikke å skjerpe aktsomhetsnormen, men å klargjøre innholdet i forhåndsvurderingen for den som fisker, og gjøre det enklere å håndheve regelverket.

Enkelte overtredelser av lakse- og innlandsfiskloven vil også være overtredelser av naturmangfoldloven. Lakse- og innlandsfiskloven § 49 fjerde ledd sier at straffebestemmelsen i naturmangfoldloven § 75 da skal anvendes. Bestemmelsen i § 49 fjerde ledd ble tatt inn i loven i forbindelse med vedtagelsen av naturmangfoldloven. I

Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) om lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold side 335, gis følgende begrunnelse for at § 49 fjerde ledd ble føyd til: «På ett punkt ville det uten nærmere presisering vært overlapp i straffebestemmelser. Dette gjelder for overtredelser av (...) lakse- og innlandsfiskloven som også er en overtredelse av naturmangfoldloven § 15.»

Ettersom departementet foreslår å øke øvre strafferamme for alvorlige brudd på lakse- og innlandsfiskloven til fem år gjennom en endring i lakse- og innlandsfiskloven § 49, som er samme nivå som gjeldende naturmangfoldlov, foreslo departementet at § 49 fjerde ledd oppheves. Departementet er kjent med at straffeloven ikke lenger benytter strafferammer på 5 år, men finner det likevel riktig å følge strafferammen i naturmangfoldloven.

3.11.3 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser er kritiske til forslaget om å heve strafferammen, mens enkelte høringsinstanser støtter departementets forslag.

Trøndelag politidistrikt er enige i at strafferammen bør økes, og mener det vil være en fordel å få økt tilgang til straffeprosessuelle tvangs- og etterforskningsmidler.

Økokrim støtter forslaget om økt strafferamme til 5 år og uttaler at dette vil gi grunnlag for fengselsstraff, ikke bare bøtestraff som er vanlig praksis i dag, noe som synes nødvendig ved omfattende miljøkriminalitet med liten oppdagelsesrisiko. De mener økt strafferamme med reell mulighet for fengselsstraff er et viktig signal, og at området bør få den betoning det ut ifra allmennpreventive hensyn og ulovlighetenes antatte omfang krever. De viser til at mange av disse sakene har et aspekt av økonomisk motivert kriminalitet, som betydelig vinning ved ulovlig fiske, og at en heving av strafferammene etter deres oppfatning vil gi tydelig signal også til politiet om at dette området skal prioriteres. Fem års strafferamme gir anledning til teknisk peileutstyr på garn eller annet redskap etter straffeprosessloven § 202 b. De mener videre at det er viktig at politiet beholder påtalekompetansen etter § 49 første ledd, og at statsadvokaten har den for grove overtredelser etter annet ledd, som i forslaget.

Økokrim foreslår at forslaget til nytt tredje ledd utgår, og vil heller ha alminnelig aktsomhetsvurdering i hver sak.

Økokrim viser videre til at antall straffesaker etter lakse- og innlandsfiskloven har sunket dramatisk fra om lag 700 saker rundt årtusenskiftet

til 68 saker i 2018. Økokrim sier at årsakene til dette er sammensatte, men først og fremst at SNO fikk hjemmel til å ta beslag i garn. De sakene som da gjenstår til straffeforfølgning er nok de mest alvorlige.

Fylkesmannen i Trøndelag viser til at det er svært viktig å forenkle aktsomhetsvurderingen ved å klargjøre forhåndsvurderingen den som fisker må gjøre, inkludert kjennskap til regelverket. Fylkesmannen mener dette bør føre til at gjeldende regelverk må formidles på en tydeligere og mer standardisert måte enn i dag. Videre mener fylkesmannen at aktsomhetsvurderingen bør gjelde alle organismer omfattet av lakse- og innlandsfiskloven, ikke bare anadrome arter, og foreslår å føye til «eller andre trua og sårbare arter». Det vises til storørret, og truede bestander i innlandsfisket, samt til at ørret kan være både innlandsørret og sjøørret i ulike livsfaser.

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at man i straffeloven ikke lenger benytter strafferammer på fem år, og at hensynet til å følge utgangspunktet i straffeloven bør avveies mot eventuelle motstridende hensyn.

Norske sjølaksefiskere mener at to av punktene, brudd på bestemmelsene om redskap og fangstmetoder og bestemmelser om minstemål og kvoter samt brudd på bestemmelser om merking av redskap, etter deres oppfatning ikke kvalifiserer som grove overtredelser når det skjer i det lovlige og registrerte sjølaksefisket. De mener videre at det ikke kan benevnes som en grov overtredelse om man ikke får opp fortøyningene.

Sametinget uttaler at de, med henvisning til at Statens naturoppsyn (SNO) opplyser at beslaglagte garn i laksefiske i sjøen har blitt redusert med nesten 40 % etter at departementet sendte sitt forslag på høring, ikke kan se at det er behov for å øke strafferammen for ulovlig fiske etter laks i sjø for å redusere ulovlig sjølaksefiske. For å få ned antall fiskere som fisker med ulovlig garn etter laks, foreslår Sametinget at antall lovlige fiskere eller fisketid i sjø øker slik at forvaltningen har legitimitet blant fiskerne. Sametinget stiller også spørsmål ved om en økning av strafferammen er i tråd med samisk rettsoppfatning. De nevner også at de ikke kan se at departementet har vurdert samisk bruk og rettsoppfattelse i sitt forslag til lovendring.

Nordland Fylkes Fiskarlag uttaler at de ut fra en totalvurdering går imot departementets forslag. De uttaler at overtredelse av norsk lov skal straffes på en passende måte, men at strafferammene må fastsettes slik at de skaper respekt for lovverket, som samtidig er såpass strengt at det

virker avskrekkende. De mener departementets forslag til strafferamme på fem år går for langt, og at man med dette begynner å nærme seg strafferammen for langt mer alvorlige forbrytelser som vold, ran og en del andre forbrytelser. De mener myndighetene heller bør ta flere av lovbruddene som avdekkes gjennom rettsapparatet og benytte seg av de strafferammene som finnes i dag. De uttaler at dette vil skape oppmerksomhet i media og at det i seg selv vil virke avskrekkende.

Norges Fiskarlag uttaler at de støtter uttalelsen fra Nordland Fylkes Fiskarlag fullt ut. De uttaler også at de mener forslaget om å øke strafferammen fra to til fem år er feil vei å gå, og at dette ikke er i tråd med den rettsutviklingen vi har ellers i Norge. De mener at forslaget strider mot intensjonene som ble fremført i NOU 2003: 15 (Fra bot til bedring), og uttaler i denne sammenheng at en av konklusjonene i denne rapporten var at man skulle avkriminalisere overtredelser som nå er belagt med straff, fordi administrative sanksjoner eller tvangsmulkt kan sikre tilstrekkelig etterlevelse.

Fjordfiskenemda og Tana og Omegn Sjølaksefiskeforening uttaler med henvisning til begrunnelsen om økt tilgang på straffeprosessuelle tvangs- og etterforskningsmidler, at man ikke kan oppgradere alvorligheten av ulovlig fiske fordi man ønsker seg tilgang til slike etterforskningsmidler. De uttaler videre at enkelte forslag vil kunne få store konsekvenser for yrkesfiskerierne. De viser til forslaget om at mengdeforholdet mellom anadrome laksefisk og saltvannsfisk eller innlandsfisk på fiskeklassen ikke lenger skal inngå i vurderingen av uaktsomhet. De mener forslaget innebærer en skjerpelse, både i form av at mengdeforholdet ikke lenger skal inngå i vurderingen, og i form av økt krav til lokalkunnskap hos den enkelte fisker. De mener at dette vil kunne resultere i at en fisker blir funnet å ha vært uaktsom nærmest uansett hvor liten fangsten er av laks i forhold til saltvannsfisk, dersom fisket fant sted på et tidspunkt og i et område hvor det var mulig å få anadrome laksefisk i redskapet. De mener at det er viktig at dette fortsatt inngår i bestemmelsen, for å unngå at en fisker vurderes å ha vært uaktsom etter å ha fått bifangst av anadrome laksefisk nærmest uansett hvor liten fangsten av laksefisk var i forhold til fangsten av saltvannsfisk.

Tanavassdragets fiskeforvaltning mener det er uforståelig at man foreslår inntil 5 års fengsel for overtredelser av lakse- og innlandsfiskloven. De kan ikke akseptere at lovlige garnfiske mistenkeliggjøres, for å dekke over ulovlig fiske, og mener

økte ressurser til oppsyn heller er veien å gå enn straffehevning. De støtter høringsuttalelsen til Tana og Omegn Sjølaksefiskeforening.

Odd Oskarsen uttaler at departementet tydeligvis ønsker å heve strafferammen til lik annen alvorlig kriminalitet og at dette er særdeles spesielt. Til forslaget om å fjerne mengdeforholdet mellom anadrom laksefisk og saltvannsfisk eller innlandsfisk på fiskeplassen, uttaler Oskarsen videre at departementet vil kriminalisere alle laksefiskere som skulle være så uheldig å få én laks i garnet eller på kroken.

3.11.4 Departementets vurdering

Når det gjelder *Sametingets* henvisning til at nedgangen i SNOs beslaglagte garn i laksefiske i sjøen har blitt redusert etter at departementet sendte sitt forslag på høring, kan ikke departementet se at dette taler mot å gjennomføre høringsforslaget om økt strafferamme. Dette viser etter departementets syn at forslaget, sammen med økt oppsynstrykk, har hatt en positiv avskrekkende effekt på ulovlig fiske, som kan vedvare dersom forslaget gjennomføres. Departementet vil for øvrig nevne at det er vanskelig å si noe om endringer i kriminalitetsbildet på bakgrunn av variasjoner fra ett år til et annet. Selv om antallet ulovligheter går ned i ett område ett år, trenger ikke dette være en varig nedgang, og det sier ikke noe om hvordan situasjonen er i andre deler av landet. SNO har for eksempel registrert en nedgang i antall inndratte garn og anmeldelser i Troms og Lofoten i 2019 sammenlignet med i 2018. Samtidig var det en økning i antall inndratte garn og anmeldelser i Vestland og søndre del av Nordland.

Når det gjelder *Sametingets* innspill om at de stiller spørsmål ved om en økning av strafferammen er i tråd med samisk rettsoppfatning, viser departementet til at det i vurderingen av lovforslaget er lagt tilbørlig vekt på hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur, jf. lakse- og innlandsfiskloven § 3. Departementet viser til at proposisjonen i all hovedsak gjelder lovendringer for å styrke virkemidlene mot *ulovlig* fiske. I tillegg legges det opp til en varig økning av innsatsen mot ulovlig fiske ved at SNOs lakseoppsyn får økte midler. Dette vil samlet sett bidra til en bedre beskyttelse av bestandene av anadrom laksefisk, og vil dermed bidra til å styrke naturgrunnlaget også for samisk kultur knyttet til lovlig fiske i elv og sjø etter anadrom laksefisk.

Departementet viser videre til at den foreslåtte strafferammen på inntil 5 år ved grov overtredelse vil være aktuell å benytte ved alvorlig grader av

ulovlig fiske, som organisert fiskekriminalitet og lignende, og ikke ved vanlige mindre overtredelser. Innføringen av overtredelsesgebyr og andre administrative bestemmelser vil gi SNO virkemidler ved mindre alvorlige overtredelser. Samtidig er strafferammen på inntil 1 års fengsel for alminnelige overtredelser i § 49 første ledd ikke foreslått endret.

Når det gjelder innspillet fra *Sametinget* nevnt over, samt uttalelsene fra *Nordland Fylkes Fiskarlag* og *Norges Fiskarlag*, om at departementets forslag til strafferamme går for langt, viser departementet til at bakgrunnen for forslaget om økt strafferamme fra fengsel i inntil 2 år, til fengsel i inntil 5 år, er å gi et tydelig signal om at ulovlig fiske kan være alvorlig miljøkriminalitet. Heving av strafferammen skal også gi et signal til påtalemyndigheten om at de i større grad bør prioritere denne typen saker, slik at flere saker etterforskes og bringes inn for domstolene. Det vises i denne sammenheng til at strafferammen for grov overtredelse av naturmangfoldloven etter lovens § 75 er økt til 5 år. På denne bakgrunn mener departementet at strafferammen i lakse- og innlandsfisklovens § 49 i dag er for lav, og bør økes til fem år for grov overtredelse, slik at det blir samsvar i reaksjonene i miljøregelverket. Enkelte alvorlige brudd på lakse- og innlandsfiskeloven vil kunne straffes etter straffeloven § 240 om alvorlig miljøkriminalitet, som har en strafferamme på 6 år, jf. annet ledd. Etter departementets vurdering innebærer forslaget om økt strafferamme etter lakse- og innlandsfiskloven at straffenivået blir i tråd med straffenivået for miljøkriminalitet i andre lover, og at forslaget ikke går for langt. Heving av strafferammen vil etter departementets vurdering samlet sett virke mer avskrekkende enn om det kun hadde blitt iverksatt strengere håndheving etter gjeldende regelverk.

Når det gjelder merknaden fra *Norske sjølaksefiskere*, om at to av punktene etter deres oppfatning ikke kvalifiserer som grove overtredelser, bemerker departementet at opplistingen av hvilke bestemmelser som bør være straffebelagt i utkastet til ny § 49 ikke sier noe om hvorvidt handlingen er en grov overtredelse eller ikke. Dette skal vurderes på bakgrunn av utkastet til § 49 nytt annet ledd.

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at fem år ikke lenger benyttes i ny straffelov. Departementet har foretatt en vurdering av fem contra seks års øvre strafferamme, som er systemet i straffeloven. Klima- og miljødepartementet har forståelse for ønsket om samme strafferammer, også i spesiallovgivningen, men viser til at øvre

strafferamme i naturmangfoldloven er 5 år og at det ikke er naturlig at lakse- og innlandsfiskloven har høyere strafferamme enn naturmangfoldloven. Departementet har en stortingsmelding om miljøkriminalitet under utarbeidelse og hvis dette arbeidet anbefaler en slik tilpasning til ny straffelov som Justis- og beredskapsdepartementet skisserer, vil departementet vurdere øvre strafferamme i lakse- og innlandsfiskeloven på nytt.

Fylkesmannen i Trøndelag har et innspill til aktsomhetsvurderingen om å føye til «eller andre trua og sårbare arter» i vurderingstemaet i aktsomhetsvurderingen. Departementet vurderer at det ikke er aktuelt å foreslå denne endringen uten forutgående høring.

Når det gjelder uttalelsen fra *Norges Fiskarlag* om at forslaget om økt strafferamme er i strid med intensjonene i NOU 2003: 15 (Fra bot til bedring), vil departementet nevne at utvalget i sine vurderinger av staff etter lakse- og innlandsfiskloven blant annet la til grunn at de grovste overtredelsene av loven vil kunne være så alvorlige at en fullstendig avkriminalisering ikke er aktuelt.

Når det gjelder uttalelsen fra *Fjordfiskenemda, Tana og Omegn Sjølaksefiskeforening* og *Oskarsen* knyttet til mengdeforholdet på fiskeplassen, nevner departementet at forslaget til endring i § 49 annet ledd, nå tredje ledd, er en forenkling av aktsomhetsnormen ved fiske etter saltvannsfisk eller innlandsfisk. Å fjerne momentet knyttet til mengdeforholdet på fiskeplassen vil ikke innebære at det innføres et objektivt ansvar for fiskere som får anadrom laksefisk i garnet, men vil forenkle innholdet i den forhåndsvurderingen fiskeren bør

gjøre før man fisker. Det følger allerede av § 49 første ledd at uaktsom overtredelse medfører straff. Dette er et vanlig skyldkrav i mange særlover, og innebærer en vurdering av om gjerningspersonen «har handlet i strid med kravet til forsvarlig opptreden på et område, og som ut fra sine personlige forutsetninger kan bebreides» jf. straffeloven § 23. Det sentrale vurderingstema blir om fiskeren, på bakgrunn av redskapets art og fiskeeffekt, tidspunktet for fisket og området det fiskes i, burde ha skjönt at det var en nærliggende mulighet for fangst av anadrom laksefisk.

Økokrim foreslår at uaktsomhetsvurderingen i § 49 tredje ledd fjernes. De viser til at det er lite tradisjon for at det i straffebud angis når det foreligger uaktsomhet. Departementet har kommet til at Økokrims forslag ikke følges i denne omgang, noe som også ville være betenkelig uten forutgående høring, særlig så lenge det finnes fylker/områder hvor det ikke har blitt innført et nedsenkingspåbud for garn uansett maskevidde. Denne bestemmelsen har sin spesielle forhistorie, som det redegjøres for i forarbeidene til 1992-loven, jf. bl.a. NOU 1987: 2, side 132–3 og Ot.prp. nr. 29 (1991–92), side 66. Noe av bakgrunnen for at lovgiver anså det nødvendig med en bestemmelse om kravet til subjektiv skyld, var blant annet at det i enkelte dommer har blitt krevet at fiskeren hadde til *hensikt* eller *bihensikt* å fange anadrome laksefisk for domfellelse, til tross for at uaktsom overtredelse også var straffebelagt. Kravet til aktsomhet ble strammet inn i forbindelse med vedtagelse av 1992-loven og har siden blitt ytterligere presisert, jf. Prop. 86. L (2011–2012), side 50–51.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Klima- og miljødepartementet forventer at innføring av hjemmel for nye administrative reaksjoner på kort sikt vil innebære noe merarbeid for forvaltningen. Det er departementets vurdering at lovendringene samlet sett vil være besparende for strafferettsapparatet, men at det er vanskelig å tallfeste de økonomiske og administrative konsekvensene av lovforslaget.

Endringsforslaget i *lakse- og innlandsfiskeloven § 49* antas ikke å medføre økonomiske og administrative konsekvenser av betydning, da straffebestemmelser også finnes i gjeldende lakse- og innlandsfisklov. Ved å heve strafferammen til 5 år økes tilgangen på straffeprosessuelle tvangs- og etterforskningsmidler, noe som kan medføre et noe økt ressursbehov for påtalemyndigheten. Samtidig vil innføring av overtredelsesgebyr mm. avlaste politi/påtalemyndighet. Den foreslåtte endringen i *straffeprosessloven § 67* vil medføre at påtalekompetansen overføres fra politiet til statsadvokaten i saker om grov overtredelse, med de ressursmessige virkninger dette vil kunne medføre.

De alvorligste overtredelsene vil fortsatt bli forfulgt i det ordinære straffespolet. Ressursbruken i disse sakene antas ikke å bli berørt av nye regler om administrative reaksjoner/sanksjoner i betydelig grad. For alminnelige overtredelser, antas innføringen av slike reaksjoner å kunne avlaste politiet.

Forslagene om *administrative sanksjoner* vil etter departementets vurdering kunne innebære enkelte økonomiske og administrative konsekvenser for forvaltningen. På den annen side vil forslagene kunne medføre en høyere grad av regeletterlevelse som følge av en styrket og mer effektiv håndhevelse av regelverkene. Dermed vil de interesser som søkes ivaretatt av regelverket, knyttet blant annet til naturmangfold, miljø og styrking av lønnsomheten for virksomheter som driver på lovlig vis, bli bedre ivaretatt. Videre vil vedkommende som den administrative sanksjonen foretas overfor, som følge av sin handling kunne oppleve økonomiske konsekvenser. Dette er etter departementets vurdering en rimelig følge av å ha begått en ulovlig handling.

Forslaget til endringer vedrørende adgangen til *administrativt beslag* (ny § 47 a) og utvidet adgang til *inndragning* (§ 47) forventes ikke å få vesentlige administrative eller økonomiske konsekvenser. Departementet antar at håndhevelsen i de aller fleste tilfeller vil utgjøre en del av det tilsyns- og kontrollarbeidet som vedkommende forvaltningsorgan løpende utfører. Administrativt beslag og inndragning vil først og fremst ha en praktisk side ved at Statens naturoppsyn (SNO) gis effektiv mulighet til å avbryte et pågående ulovlig fiske, og vil ha naturlig sammenheng med de hjemler som allerede finnes i dag. Utvidelsen av adgangen til administrativ inndragning kan innebære at det blir inndratt flere redskaper og at det blir flere redskaper og ta hånd om. Dette kan utløse behov for mer plass til oppbevaring av redskaper og et økt antall redskaper som skal destrueres. For øvrig antar departementet at forslaget vil kunne gi besparelser for politi- og påtalemyndighet, ved at tilfeller som det tidligere kun har vært anledning til å følge opp via strafferettssporet, nå undergis enklere saksbehandling i forvaltningen. Inndratt redskap som ikke destrueres kan besluttes tilfalt fiskefondet.

Forslaget om presisering av *oppsynets fullmakter og kontrollobjektets plikter* (§ 42) tar sikte på å lovfeste gjeldende praksis og forventes derfor ikke ha administrative eller økonomiske konsekvenser.

Dersom en grunneier midlertidig *nektes å registrere redskap* etter ny § 43 annet ledd, vil dette neppe ha vesentlig økonomisk betydning for ham, da fiskeplassen kan leies ut til andre. Likeledes kan stedet for kilenotfisket leies ut til andre om det er eksisterende leiere som blir nektet registrering. Det antas at forslaget vil kunne medføre en begrenset tilleggsoppgave ved enkelte fylkesmannsembeter.

Innføring av *overtredelsesgebyr* (§ 48 a) vil føre til at det blir mulig å sanksjonere en del lovbrudd som i dag ikke blir fulgt opp som følge av begrenset kapasitet i strafferettsapparatet. Sanksjonering av slike lovbrudd kan på kort sikt medføre økt arbeidsmengde for forvaltningen. Hvis sanksjoneringen gir den ønskede preventive effekt, vil

man imidlertid på lengre sikt oppnå administrative og økonomiske besparelser. Når aktørene i større grad etterlever regelverket av eget initiativ, vil dette redusere behovet for pålegg og annen oppfølging fra myndighetenes side.

Forslaget om endring i § 25, med hjemmel til å *unnlate å åpne for fiske* der manglende organisering og brudd på fellesforvaltningens bestemmelser, vil kunne medføre noe økt saksbehandling for Miljødirektoratet, men ikke av vesentlig betydning. Klare hjemler vil også kunne medføre økt håndheving, noe som vil bedre etterlevelsen av kravet til pliktig organisering og fellesforvaltningens bestemmelser om fiske.

Forslaget til nytt § 7 fjerde ledd vil innebære at den ansvarlige etter bestemmelsen vil være erstatningspliktig for eventuelt tap som følge av at *andres eiendom tas i bruk* for å gjennomføre gjenopprettende tiltak, jf. § 7 tredje ledd. Forslaget til nytt fjerde ledd annet punktum angir at staten innestår for erstatningsbeløpet. Ordningen som med dette foreslås innført vil kunne innebære at staten må utbetale erstatningsbeløp, som så vil måtte innkreves som regresskrav mot den ansvarlige etter bestemmelsen. Ordningen vil kunne innebære noe økt saksbehandling, samt økonomisk tap for staten i de tilfeller der det ikke lar seg gjøre å inndrive et eventuelt regresskrav fra den

ansvarlige. Departementet vurderer imidlertid at den totale økonomiske kostnaden som følge av lovendringsforslaget vil være liten.

Endringsforslaget i § 37 sjettede ledd som innebærer et *forbud mot å oppbevare fisk levende i nett*, vil kunne bidra til å hindre spredning av fremmede organismer, vurderes å ha små økonomiske og administrative konsekvenser. Endringen vil imidlertid kunne innvirke på hvordan meitefiskere innretter sine konkurranseformer. Det antas imidlertid at lovendringen vil gjøre det lettere for SNO å føre oppsyn med det generelle forbudet mot flytting av ferskvannsfisk mellom vassdrag, ettersom det ikke vil være tillatt å oppbevare fisk levende etter fangst med mindre det er gitt tillatelse til dette. Forslaget vil videre kunne bidra til å begrense spredning av fremmede organismer, som hvert år påfører Norge store samfunnsøkonomiske konsekvenser.

Endringen i § 48 der *omsetting av ulovlig fanget fisk* alltid regnes som grov overtredelse, antas ikke å ville få økonomiske og administrative konsekvenser av betydning.

De øvrige forslag til endringer i lakse- og innlandsfiskloven antas ikke å ville medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

5 Merknader til de enkelte bestemmelser

5.1 Til endringer i lakse- og innlandsfiskloven

Til § 2

Endringsforslaget i *annet ledd nytt tredje punktum* innebærer at det skal kunne gis tillatelser til vitenskapelige undersøkelser etter § 13 også i fiskevernsonen ved Svalbard og i fiskerisonen ved Jan Mayen. I tillegg kan det gis tillatelser til norske fartøy for undersøkelser over den norske kontinentalsokkelen.

Til § 7

Endringsforslaget i *nytt fjerde ledd* inneholder i *første punktum* et forslag om en hjemmel for at det ved gjennomføring av tiltak etter tredje ledd om nødvendig kan gjøres bruk av den ansvarliges eller andres faste eiendom, også uten samtykke fra grunneier. Bruken må være nødvendig, og innebærer at det ikke kan finnes andre alternativer for gjennomføring av tiltak. Det er fortrinnsvis den ansvarliges eiendom som bør brukes for å få gjennomført tiltaket. Det kan imidlertid være tilfeller der dette ikke er tilstrekkelig, for eksempel der skaden har spredd seg til annen eiendom, eller der det er nødvendig med atkomst over annen eiendom.

Forslaget i *nytt fjerde ledd annet punktum* pålegger den ansvarlige en plikt til å betale erstatning for tap som skyldes skade eller ulempe som påføres andre gjennom bruk av andres faste eiendom.

Etter forslaget i *nytt fjerde ledd tredje punktum* innestår staten for beløpet. Dette innebærer at tredjeperson som må tåle å få sin eiendom brukt, kan velge å rette erstatningskravet for tap som skyldes skade eller ulempe direkte mot staten. Staten vil da ha regress mot den ansvarlige.

Til § 25

Departementet gis ved endringsforslaget i *annet ledd nytt tredje punktum* en klar hjemmel til å unnlate å åpne for fiske der fiskerettshaver bryter

eller ikke følger opp brudd på fellesforvaltningens bestemmelser. I endringsforslaget i *annet ledd fjerde punktum* gis departementet hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser om oppfølging av brudd på fellesforvaltningens bestemmelser.

Videre gis departementet ved forslaget til *nytt tredje ledd* en klar hjemmel til å unnlate å åpne for fiske i vassdrag der kravene til pliktig organisering ikke er oppfylt. Dette kan være tilfeller hvor fiskerettshaverne enten ikke er organisert, eller ikke er tilfredsstillende organisert. Kravet om pliktig organisering gjelder vassdrag med anadrome laksefisk som har et gytebestandsmål på mer enn 100 kg hunnfisk, jf. lakse- og innlandsfiskloven gjeldende § 25 annet ledd, jf. forskrift om pliktig organisering og drift av vassdrag med anadrome laksefisk § 2 annet ledd. Forskriften gir nærmere bestemmelser om etablering av pliktig organisering og drift av vassdrag med anadrome laksefisk.

Til § 28

Ved en inkurie er ikke henvisningen til domstoloven §§ 153-158 opphevet ved vedtakelse av ny tvistelov. Henvisningen i *fjerde ledd* til bestemmelsene i den opphevede domstoloven §§ 153-158 foreslås derfor erstattet av en henvisning til reglene i tvisteloven §§ 16-12 til 16-14.

Til § 36

Henvisningen i *tredje ledd annet punktum* foreslås endret fra § 7 fjerde til femte ledd, på bakgrunn av forslaget til nytt fjerde ledd i § 7, som innebærer at nåværende § 7 fjerde ledd blir nytt femte ledd.

Til § 37

Etter sjette ledd første punktum skal i utgangspunktet fisk som fanges og ikke settes ut umiddelbart, avlives omgående. Unntaket i sjette ledd annet punktum for oppbevaring av fisk i nett beregnet til dette formålet, såkalte keep net, foreslås opphevet slik at det blir forbud mot slik oppbevaring.

I *sjette ledd nytt annet punktum* er det foreslått et nytt unntak fra utgangspunktet i første punktum. Det foreslås slått fast at organismer som ikke er av stedegen stamme ikke skal gjenutsettes, men avlives omgående. Når det gjelder begrepet organismer som ikke er av stedegen stamme, foreslås det at definisjonen i forskrift om fremmede organismer § 4 bokstav i legges til grunn: organisme som ikke har sitt opphav fra den opprinnelige, lokale bestanden på stedet. Plikten til å ikke gjenutsette, men avlive organismer som ikke er av stedegen stamme, gjelder primært i de tilfeller organismens opphav enkelt kan bestemmes på bakgrunn av dens ytre kjennetegn. I andre tilfeller kan det være andre forhold, i tillegg til, eller i stedet for, organismens ytre kjennetegn, som tilsier at den er fremmed, f.eks. der det er kjent at det har skjedd en rømming av oppdrettsfisk fra et anlegg i nærheten.

Lakse- og innlandsfiskloven § 47 første ledd påbyr gjenutsetting av anadrom laksefisk som er fanget med redskap som er ulovlig til fangst av slik fisk, eller som er tatt utenfor lovlig fisketid for denne. Forslaget til ny bestemmelse i § 37 sjette ledd annet punktum innebærer at påbudet om gjenutsetting etter § 47 første ledd ikke gjelder for bifangst av organismer som ikke er av stedegen stamme, som pukkellaks og oppdrettsfisk (laks og regnbueørret). Slike fremmede organismer skal avlives omgående.

I *sjette ledd nytt tredje punktum* foreslås det at første punktum, utgangspunktet om at fisk som fanges og ikke settes ut umiddelbart skal avlives omgående, ikke skal gjelde for fangst av edelkreps, eller for fiske med tillatelse etter lakse- og innlandsfiskloven § 13, eller etter naturmangfoldloven § 18.

Til § 42

Endringsforslagene i *annet ledd* innebærer en klargjøring av at oppsynet i sin kontrollvirksomhet også kan trekke redskaper eller forankring for slike, eller gi den ansvarlige pålegg om dette. «Pålegg» innebærer i denne sammenheng ikke noe krav om skriftlighet, eller andre formkrav. For eksempel anses et muntlig krav om at den ansvarlige trekker redskaper eller forankring for slike som et «pålegg» etter bestemmelsen.

Endringsforslaget innebærer videre at oppsynet kan kreve å få vist fram redskaper som kan benyttes til fiske, og fangst som er tatt ombord i båt eller fartøy. Forslaget vil sikre at oppsynet på en effektiv måte får kontrollert hvilke redskap som er benyttet til fiske, og hva som er fisket. For-

slaget vil blant annet gi adgang til å få fremvist redskaper som helt eller delvis ligger synlig i båten. Bestemmelsen gir ikke adgang til ransaking av fartøyets kabiner eller bagasje mv., slik dette er definert i straffeprosessloven. Departementet legger imidlertid til grunn at ordlyden presiserer oppsynets adgang til fiskekasser, lasterom o.l., ettersom dette er nødvendig for å få utført kontrollvirksomheten. Det er kun adgang til å kreve å få fremvist redskaper og eventuell fangst, tilgang til lasterom med videre, der det er mistanke om ulovlig fiske.

Alle kontrollinggrep skal være forholdsmessige ut fra hva som fremstår som nødvendig i kontrollsituasjonen. Oppsynet kan under kontrollvirksomheten ikke anvende fysisk makt overfor personer.

Til § 43

Endringsforslagene i *nytt annet ledd* innebærer at departementet (delegeres fylkesmannen) midlertidig kan nekte registrering av redskap for den som har vist seg uskikket til å bruke redskapet, og har overtrådt første ledd eller bestemmelser gitt i eller i medhold av §§ 11, 33, 37 annet, tredje og fjerde ledd, 40 eller 41. Det dreier seg om to kumulative vilkår, som begge må være oppfylt for å kunne nekte registrering.

Lovbestemmelsen funksjon er å kunne nekte registrering for å hindre at personen i inntil to år fortsetter å fiske uten å ha den nødvendige egnethet for å drive med fiske med det aktuelle redskapet. Forslaget til lovhjemmel skal bidra til å hindre fremtidige overtredelser som kan svekke oppfyllelse av lovens formål, som blant annet er å sikre at naturlige bestander av anadrome laksefisk forvaltes i samsvar med naturmangfoldloven og slik at naturens mangfold og produktivitet bevares. Dette ved å hindre fiskere som er uskikket til å ha rett til å fortsette å bruke det aktuelle redskapet i en tidsbegrenset periode. Reaksjon om nekting av registrering retter seg ikke imot en fortidig handling. Det kreves en vurdering om fiskerens skikkethet til å inneha en rett til å fortsette å bruke det aktuelle redskapet. Lovhjemmelen gir forvaltning et fritt skjønn i spørsmålet om registrering skal nektes. De hensyn det kan være aktuelt å vektlegge er primært om personen ikke vil eller ikke ønsker å følge regelverket, men det utelukker ikke at det også kan vektlegges at personen ikke klarer å følge regelverket, se nedenfor. Lovhjemmelen formål og funksjon innebærer at det ikke er adgang til å vektlegge at registreringen skal virke individual- og allmennpreventivt (såkalt pønalt formål).

Vilkåret «uskikket til å bruke redskapet» er tett knyttet til overtredelse av første ledd eller bestemmelsene gitt i eller i medhold av §§ 11, 33, § 37 annet, tredje og fjerde ledd, 40 eller § 41, men lovbruddet er ikke i seg selv avgjørende for å kunne nekte registrering. Personen må anses uskikket til å drive fiske med det aktuelle faststående redskapet (kilenot eller krogarn), ved å ikke tilfredsstille de krav som med rimelighet kan stilles til det å drive fiske med faststående redskaper. Viktige momenter i vurderingen er om vedkommende bevisst og gjentatte ganger overtrer sentrale bestemmelser for å ivareta bestandene av anadrom laksefisk. Et eksempel er om personen bevisst gjentatte ganger ikke stenger kilenoten i tråd med bestemmelsene om dette, i motsetning til å ha prøvd å stenge den men ikke fått det til. Likeledes vil momenter i uskikkethetsvurderingen kunne være at fiskeren bevisst og gjentatte ganger bruker ulovlig materiale i redskapet, for liten maskevidde, ikke setter ut igjen fisk det er ulovlig å fiske på under for eksempel utfisking av oppdrettsfisk, setter to redskaper for nær hverandre og fisker med redskap med stor fangstevne i forbudssoner og der samfunnsmessig kostbar behandling av vassdrag har funnet sted (som rotenonbehandling). Fiskere som gjentatte ganger fisker anadrom laksefisk med åpen not før åpnet fisketid og under helgefredningen, må også regnes som uskikket til å fiske med slik redskap.

Det er etter forslaget til bestemmelsen ingen plikt for forvaltningen til å nekte registrering, dette «kan» skje, og dette er en vurdering som hører inn under forvaltningens frie skjønn. Når vilkårene for å nekte registrering er oppfylt, er det generelt sett gode grunner for å nekte registrering. Det kan imidlertid være grunn til å ikke nekte registrering i de tilfeller den aktuelle personen er en ung og/eller uerfaren fisker. Motsatt vil være i de tilfeller det gjelder en person som har drevet med fiske med det aktuelle redskapet i flere år, og er mer erfaren og burde sett følgene av sine handlinger for laksebestandene.

Det foreslås at nektelse av registrering av redskap kan gjøres gjeldende for inntil to år. Lengden på nekting av registrering av redskap beror på en konkret vurdering i det enkelte tilfelle. Momenter i vurderingen er hvor mange ganger overtredelser har skjedd, i hvor stor grad personen anses uskikket til å drive med slikt fiske, hvor alvorlig overtredelsen er og om personen har overtrådt flere av de nevnte bestemmelsene gjentatte ganger.

En nektelse av å registrere redskap vil ikke kunne gjøres gjeldende fra den sesongen den

ansvarlige for fisket er ilagt en reaksjon, men først fra neste sesong av. Både grunneier som fisker og person som utøver fiske etter avtale med grunneier kan nektes registrering av redskap etter bestemmelsen.

En nekting av registrering er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b, jf. bokstav a. Forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak kommer dermed til anvendelse.

Til § 47

Endringsforslagene i *annet ledd* innebærer for det første at grensen for når redskap kan inndras endres fra redskap av begrenset verdi, til redskap «som ikke er av vesentlig verdi». «Vesentlig verdi» er en fleksibel størrelse, men departementet legger til grunn at en grense på rundt kr. 50 000 er et naturlig utgangspunkt når det skal tas stilling til om det som vurderes inndratt er av vesentlig verdi eller ikke. Dette må imidlertid vurderes konkret i det enkelte tilfellet, og beløpet må justeres i lys av eventuelle senere endringer i kroneverdien. Gjenstander av større verdi vil falle inn under begrepet «vesentlig verdi» og må inndras etter bestemmelsene i straffeloven, dersom inndragning er aktuelt.

Bestemmelsen er videre foreslått endret slik at det slås fast at inndratt redskap, som alternativ til å destrueres, kan besluttes tilfalt fiskefondet, jf. § 29.

Til § 47 a

Forslaget til ny bestemmelse slår i *første ledd* fast at når redskap antas å være satt ut eller brukt i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av § 7a annet ledd, § 10 første og tredje ledd, § 15 første ledd, § 22 første og tredje ledd, § 30 første og fjerde ledd, § 33 første og annet ledd, § 34 første og annet ledd, § 35 første ledd, § 36 første til tredje ledd, § 37 annet til sjette ledd, § 39 første, annet, femte og sjette ledd, § 40, § 41 første ledd, § 44 første, annet fjerde og femte ledd, § 47 første og femte ledd eller § 48, kan departementets oppsyn foreta beslag. Med «beslag» menes at oppsynet midlertidig overtar råderetten over de aktuelle redskapene, og eventuelt også tar dem i forvaring. Det må i det enkelte tilfelle foretas en grundig vurdering av om vilkårene for beslag er oppfylt. I vurderingen av om administrativt beslag skal foretas, må det blant annet sees hen til om det er nødvendig og forholdsmessig. Kriteriet vil gjennomgående være oppfylt der bakgrunnen er å ta opp redskapet fra sjøen for å få avbrutt den ulovlige hand-

lingen, og unngå ytterligere skadevirkninger som det ulovlige fisket kan medføre. I den konkrete oppsynssituasjonen, er det oppsynspersonellet som vurderer om vilkårene for beslag er oppfylt.

Beslag vil typisk være aktuelt i de tilfeller det avdekkes fiske med redskaper som er satt ut i strid med for eksempel påbud om nedsenkning av garnredskap, fastsatt i sentral eller lokal forskrift. Bruk av settegarn med maskevidde under 32 mm i områder hvor fylkesmannen ikke har innført nedsenkingspåbud uansett maskevidde, vil i mange tilfeller ikke være gjenstand for beslag etter bestemmelsen.

I de tilfelle eier av redskaper er kjent, og det er tvil om redskaper er satt ut eller brukt i strid med loven, kan oppsynet kontakte eier for nærmere informasjon om fisket.

Adgangen til beslag foreslås å omfatte også fangst tatt i samband med bruk av redskapet.

Det er ikke noe vilkår for å foreta beslag etter forslaget til bestemmelse at lovovertrederen eller andre har utvist skyld, dvs. forsett eller uaktsomhet. Beslag kan foretas overfor lovovertrederen, den han har handlet på vegne av eller overfor eier. Begrepet «eier» omfatter også avtaleerververe. Beslagets varighet skal ikke overstige seks måneder. Fristen løper fra tidspunktet for faktisk beslag. Skriftlig avgjørelse om beslag er tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdelsesloven kapittel 13.

I *annet ledd* er det foreslått en hjemmel til at departementet kan gi forskrift om fastsettelse og gjennomføring av beslag.

Til § 48

Forslaget i *nytt annet punktum* innebærer at all omsetning av fisk som er fanget i strid med loven eller regler gitt i medhold av loven regnes for grov overtredelse.

Endringsforslaget vil blant annet ha betydning i forbindelse med utmåling av straff, men uten at dette gir noen bindinger, da straffebudet i § 49 ikke angir noen minimumsstraff. Skjerpelsen vil få betydning for hvilke tvangsmidler som kan tas i bruk etter straffeprosessloven, og er viktig for få avdekket og sikret bevis der det er mistanke om mottak eller omsetning av ulovlig fanget fisk.

Til § 48 a

Forslaget til ny bestemmelse gir departementet hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr. Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon som definert i forvaltningsloven § 43, og er følgelig å

anse som straff etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Overtredelsesgebyr vil kunne ilegges som et alternativ til strafferettslig bot. Bestemmelsen om overtredelsesgebyr blir supplert av forvaltningsloven kapittel IX, som blant annet inneholder bestemmelser om utmåling av gebyr (§ 44), adgangen til å unnlate forhåndsvarsel (§ 44), foretakssanksjon (§ 46) og underretning om sakens utfall (§ 49).

En avgjørelse om å ilegge overtredelsesgebyr vil være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det betyr at forvaltningslovens regler om blant annet forhåndsvarsel, partsinnsyn, begrunnelse og klagerett vil gjelde.

Overtredelsesgebyr kan ilegges overfor både fysiske personer og foretak.

Beslutning om administrativ sanksjon truffet av offentlig myndighet med hjemmel i lov, er særlig tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 bokstav d. Beslutningen er også tvangsgrunnlag for renter og utenrettslige inndrivingskostnader.

Departementet kan etter *første ledd* ilegge overtredelsesgebyr til den som overtrer bestemmelser som er gitt i eller i medhold av bestemmelsene nevnt i første ledd. Kjerneområdet for overtredelsesgebyr er mindre alvorlige overtredelser av lakse- og innlandsfiskloven, hvor det er relativt enkelt for forvaltningen å kartlegge de fakta som er avgjørende for om overtredelse har skjedd. Disse overtredelsene vil nå kunne sanksjoneres administrativt ved ileggelse av overtredelsesgebyr, i stedet for at saken anmeldes til politiet.

Gjentatte brudd på bestemmelsene i § 48 a, eller mer alvorlige brudd på lakse- og innlandsfiskloven, som brudd på påbudet om nedsenkning av garn som brukes til saltvannsfiske, og fiske utenfor lovlig fisketid, jf. §§ 41 og 33, skal fortsatt alltid anmeldes til politiet. Paragraf 48 a er imidlertid formulert slik at den i prinsippet også kan brukes ved mer alvorlige brudd på loven. På den måten vil det være mulig å følge opp med overtredelsesgebyr i saker som blir henlagt av påtalemyndigheten, men hvor vilkåret for å kunne ilegge overtredelsesgebyr likevel er til stede. Dette vil kunne være aktuelt der påtalemyndigheten henlegger saken etter straffeprosessloven § 71c og overfører den til forvaltningen. Det er imidlertid en klar forutsetning at overtredelsesgebyr, som den klare hovedregel, skal brukes ved mindre alvorlige brudd på loven.

Departementet legger til grunn at forvaltningen har bevisbyrden i saker om overtredelsesgebyr, og at det gjelder et minstekrav om klar

sannsynlighetsovervekt som vilkår for ileggelse av overtredelsesgebyr.

Forslaget i *annet ledd* fastslår at fysiske personer bare kan ilegges overtredelsesgebyr hvis det foreligger forsett eller uaktsomhet. Foretak skal derimot kunne ilegges overtredelsesgebyr selv om ingen enkeltperson har utvist skyld, jf. forvaltningsloven § 46.

I *trede ledd* foreslås en hjemmel for Kongen til å gi forskrift om utmåling av overtredelsesgebyr, herunder regler om standardisert utmåling. For å sikre en viss forutberegnelighet for private, samt likebehandling, bør overtredelsesgebyr som hovedregel ilegges etter faste satser. I særskilte tilfeller bør det imidlertid være adgang til å utmåle gebyr individuelt, for eksempel i saker som påtalemyndigheten tilbakefører til forvaltningen i medhold av straffeprosessloven § 71 c. Forvaltningslovens bestemmelser om hva det kan tas hensyn til ved utmålingen av overtredelsesgebyr, jf. §§ 44 og 46, vil også bli trukket inn i vurderingen ved utmåling av overtredelsesgebyr etter lakse- og innlandsfiskloven. I tillegg vil det være relevant å se hen til momentene i lakse- og innlandsfiskloven § 49 annet ledd knyttet til hva som er grov overtredelse.

Etter *fjerde ledd* foreslås adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr foreldet tre år etter at overtredelsen er opphørt. Denne fristen vil imidlertid bli avbrutt når forvaltningen gir forhåndsvarsel eller fatter vedtak om overtredelsesgebyr.

Til § 49

Forslaget til endringer i bestemmelsen innebærer at strafferammen for grov overtredelse av lakse- og innlandsfiskloven § 49 heves fra fengsel i inntil 2 år, til fengsel i inntil 5 år. Bestemmelsen knyttet til grov overtredelse foreslås skilt ut i *nytt annet*

ledd. Begrepet «særdeles skjerpene omstendigheter» foreslås erstattet med «grov overtredelse», og det inntas en beskrivelse av hva som er grov overtredelse i § 49 annet ledd, tilsvarende den i naturmangfoldloven § 75. Graden av skyld er et viktig moment ved vurdering av om forslaget til hevet lengstestraff får anvendelse.

For å gjøre bestemmelsens utforming mer i samsvar med naturmangfoldloven § 75 og andre nyere straffebestemmelser, foreslås det inntatt en henvisning i *første ledd* til de konkrete bestemmelser i loven som vil utløse straff etter § 49.

Påtalekompetansen knyttet til overtredelser etter første ledd med strafferamme på inntil 1 år, foreslås å fortsatt ligge til politiet, mens kompetansen for grove overtredelser foreslås å ligge til statsadvokaten.

Heving av strafferammen vil medføre at straffeansvaret først blir foreldet etter 10 år, jf. straffeloven § 86 første ledd bokstav c.

Endringsforslaget i *trede ledd* innebærer at vurderingstemaet knyttet til «mengdeforholdet mellom anadrome laksefisk og saltvannsfisk eller innlandsfisk på fiskeplassen» fjernes fra aktsomhetsbestemmelsen, for å klargjøre innholdet i forhåndsvurderingen for den som fisker, og gjøre det enklere å håndheve regelverket.

5.2 Til endringer i straffeprosessloven

Til § 67

Henvisningen i *annet ledd bokstav c* til at politiet avgjør tiltale i saker etter lakse- og innlandsfiskloven § 49 første ledd annet punktum foreslås opphevet. Grove overtredelser etter forslaget til lakse- og innlandsfiskloven § 49 nytt annet ledd vil ved forslaget til heving av strafferammen til 5 år høre under statsadvokaten.

Klima- og miljødepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i lakse- og innlandsfiskloven og straffeprosessloven (strafferamme og administrative reaksjoner).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i lakse- og innlandsfiskloven og straffeprosessloven (strafferamme og administrative reaksjoner) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i lakse- og innlandsfiskloven og straffeprosessloven (strafferamme og administrative reaksjoner)

I

I lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk mv. gjøres følgende endringer:

§ 2 annet ledd skal lyde:

Loven gjelder på det norske fastland, og for anadrome laksefisk i norsk indre farvann, norsk territorialfarvann og i Norges økonomiske sone utenfor det norske fastland. Havressurslova § 4 tredje ledd får tilsvarende anvendelse. *Tillatelse til vitenskapelige undersøkelser etter § 13 i loven her kan gis med virkning også i andre jurisdiksjonsområder opprettet i medhold av økonomiske sone-loven § 1 og med virkning for norske fartøy for undersøkelser over den norske kontinentalsokkelen.*

§ 7 nytt fjerde ledd skal lyde:

Er det nødvendig for å gjennomføre pålegg etter tredje ledd, kan det gjøres bruk av den ansvarliges eller andres faste eiendom. Bli det gjort bruk av andres faste eiendom, skal vedkommende ha erstatning av den ansvarlige for tap som skyldes skade og ulempe. Staten innestår for beløpet.

Nåværende § 7 fjerde ledd blir nytt femte ledd.

§ 25 annet ledd og tredje ledd skal lyde:

I vassdrag med selvreproduserende bestander av anadrome laksefisk plikter fiskerettshaverne å gå sammen om felles forvaltning. Fellesforvaltningen skal omfatte regulering av fisket, fiskeoppsyn, informasjon, smitteforebyggende tiltak, fangststatistikk og rapportering, kultiveringstiltak og bestandsovervåking. *Departementet kan unnlate å åpne for fiske i deler av vassdrag dersom fiskerettshaver bryter eller unnlater å følge opp brudd på bestemmelser som nevnt i annet punktum om fisket.* Departementet kan gi forskrift om utøvelsen av fellesforvaltningen, samt om oppfølging av brudd på fellesforvaltningens bestemmelser.

I vassdrag der kravene til pliktig organisering ikke er oppfylt, kan departementet unnlate å åpne for fiske.

Nåværende § 25 tredje til åttende ledd blir fjerde til niende ledd.

§ 28 fjerde ledd skal lyde:

Spørsmål om rettighetshaverne etter alminnelige rettsgrunnsetninger har krav på erstatning for økonomisk tap som følge av vedtak etter denne paragraf, avgjøres ved rettslig skjønn om ikke annet blir avtalt. Begjæring om skjønn må fremmes innen ett år etter at vedtaket er kunngjort. Departementet kan forlenge fristen. Reglene i *tvisteloven §§ 16-12 til 16-14* gjelder så langt de passer.

§ 36 tredje ledd annet punktum skal lyde:

Bestemmelsene i § 7 femte ledd gjelder tilsvarende.

§ 37 sjettede ledd skal lyde:

Fisk som fanges og ikke settes ut umiddelbart, skal avlives omgående. *Organismer som ikke er av stedegen stamme, skal ikke gjenutsettes, men avlives omgående. Første punktum gjelder ikke for fangst av edelkreps eller for fiske med tillatelse etter § 13 eller naturmangfoldloven § 18.*

§ 42 annet ledd skal lyde:

Departementets oppsyn skal under sin kontrollvirksomhet gis uhindret adgang til båt eller fartøy og til områder der virksomheten drives fra. Under *kontrollvirksomheten* kan båt eller fartøy stanses for undersøkelse, og oppsynet kan trekke redskaper og forankring for slike, eller gi den ansvarlige pålegg om dette. *Oppsynet kan videre kreve å få vist fram redskaper som kan benyttes til fiske, samt fangst som er tatt ombord i båt eller fartøy.* Den ansvarlige for virksomheten skal gi oppsynet nødvendig bistand og opplysninger. Oppsynet kan om nødvendig kreve hjelp av politiet for å utføre kontrollen.

§ 43 nytt annet ledd skal lyde:

Departementet kan nekte registrering av redskap for inntil to år for den som har vist seg uskikket

til å bruke redskapet og har overtrådt første ledd eller bestemmelser gitt i eller i medhold av § 11, § 33, § 37 annet, tredje og fjerde ledd, § 40 eller § 41.

Nåværende § 43 annet ledd blir nytt tredje ledd.

Kapittel XI overskriften skal lyde:

Kapittel XI. Administrative reaksjoner og straff mv.

§ 47 annet ledd skal lyde:

Departementets oppsyn kan inndra umerket redskap som er satt ut eller brukt i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, og som ikke er av vesentlig verdi. Inndratt redskap kan destrueres etter tre måneder eller etter særskilt kunngjøring, eller det kan besluttes at redskapet tilfaller fiskefondet.

Ny § 47 a skal lyde:

§ 47 a *Administrativt beslag*

Når redskap antas å være satt ut eller brukt i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av § 7a annet ledd, § 10 første og tredje ledd, § 15 første ledd, § 22 første og tredje ledd, § 30 første og fjerde ledd, § 33 første og annet ledd, § 34 første og annet ledd, § 35 første ledd, § 36 første til tredje ledd, § 37 annet til sjette ledd, § 39 første, annet, femte og sjette ledd, § 40, § 41 første ledd, § 44 første, annet fjerde og femte ledd, § 47 første og femte ledd eller § 48, kan departementets oppsyn foreta beslag. Adgangen til beslag gjelder også fangst tatt ved bruk av redskapet. Beslag kan skje selv om lovovertrедeren ikke har handlet forsettlig eller uaktsomt. Beslag foretas overfor lovovertrедeren, den han har handlet på vegne av eller overfor eier. Beslagets varighet skal ikke overstige seks måneder. Fristen løper fra tidspunktet for faktisk beslag. Skriftlig avgjørelse om beslag er tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdsloven kapittel 13.

Departementet kan gi forskrift om fastsettelse og gjennomføring av beslag.

§ 48 nytt annet punktum skal lyde:

Omsetning som nevnt i første punktum regnes som grov overtredelse etter § 49 annet ledd.

Ny § 48 a skal lyde:

§ 48 a *Overtredelsesgebyr*

Departementet kan ilegge overtredelsesgebyr til den som overtrer bestemmelser i eller i medhold av

§ 7 annet og tredje ledd, § 10 første og tredje ledd, § 11, § 19 første og fjerde ledd, § 22 første og tredje ledd, § 27 første og fjerde ledd, § 30 første og fjerde ledd, § 33 første og annet ledd, § 34 første og annet ledd, § 37 annet til sjette ledd, § 40, § 41 første ledd, § 43 første og tredje ledd, § 44 første, annet, fjerde og femte ledd eller § 47 første og femte ledd.

Fysiske personer kan bare ilegges overtredelsesgebyr hvis vedkommende har handlet forsettlig eller uaktsomt.

Kongen kan gi forskrift om utmåling av overtredelsesgebyr, herunder om standardisert utmåling.

Overtredelsesgebyr kan ikke ilegges senere enn tre år etter at overtredelsen er opphørt. Fristen avbrytes ved at det gis forhåndsvarsel eller fattes vedtak om overtredelsesgebyr.

§ 49 skal lyde:

§ 49 *Straff*

Med bøter eller fengsel inntil ett år straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser i eller i medhold av § 7 annet og tredje ledd, § 7a annet ledd, § 10 første ledd og tredje ledd, § 11, § 14 første ledd, § 15 første ledd, § 19 første og fjerde ledd, § 22 første og tredje ledd, § 27 første og fjerde ledd, § 30 første og fjerde ledd, § 33 første og annet ledd, § 34 første og annet ledd, § 35 første ledd, § 36 første til tredje ledd, § 37 annet til sjette ledd, § 38, § 39 første, annet, femte og sjette ledd, § 40, § 41 første ledd, § 42 annet og tredje ledd, § 43 første og tredje ledd, § 44 første, annet, fjerde og femte ledd, § 45, § 47 første og femte ledd eller § 48.

Grov overtredelse av bestemmelser som nevnt i første ledd straffes med bot eller fengsel i inntil fem år. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov, skal det særlig legges vekt på om den har medført eller voldt fare for betydelig skade på naturmangfoldet, om den økonomiske verdien av overtredelsen er stor, om overtredelsen har skjedd som ledd i organisert kriminalitet og graden av skyld.

Det foreligger uaktsomhet når den som fisker etter saltvannsfisk eller innlandsfisk, burde ha skjønnet at det *ut fra* redskapets art og fiskeeffekt, tidspunktet for fisket og området det fiskes i, var en nærliggende mulighet for fangst av anadrome laksefisk. Det regnes også som uaktsomt å fortsette fisket når fangsten viser seg å inneholde en ikke helt ubetydelig mengde anadrome laksefisk.

Den som krenker en annens rett ved å fiske, straffes med bøter. Forsøk er straffbart.

II

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker skal § 67 annet ledd bokstav c lyde:

c) overtredelse av militær straffelov § 34 annet ledd annet straffalternativ, jf. tredje ledd, lov om toll og vareførsel § 16-7, skatteforvaltningsloven §§ 14-12 og 14-13, utlendingsloven § 108 tredje ledd, jf. sjette ledd, regnskapsloven § 8-5 første ledd første og tredje punktum, jf. tredje ledd første punktum, bokføringsloven § 15 første ledd første og tredje punktum, jf. tredje ledd første punktum,

alkoholloven § 10-1 annet ledd, arbeidsmiljøloven § 19-1 annet ledd, kystvaktloven § 36 annet ledd, viltloven § 56 første ledd annet *punktum*, *forurensningsloven* § 78 første ledd og § 79 tredje ledd, produktkontrollloven § 12 første ledd, svalbardmiljøloven § 99 første ledd første punktum og transplantasjonslova § 23 a.

III

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.



