

**RAPPORT FRA EN ARBEIDSGRUPPE FOR  
FORENKLING AV REGLER FOR PRAKTISK  
FISKE**



**Bergen, høsten 2003**

# **RAPPORT FRA EN ARBEIDSGRUPPE FOR FORENKLING AV REGLER FOR PRAKTISK FISKE.**

## **INNHold.**

- 1. BAKGRUNN FOR ARBEIDSGRUPPA, DELTAKERE I GRUPPA OG MANDATET.**
  - 1.1 Bakgrunn.**
  - 1.2 Deltakere og arbeidet i gruppa.**
  - 1.3 Mandatet.**
  
- 2. SAMMENDRAG AV TILRÅDNINGENE FRA ARBEIDSGRUPPA.**
  
- 3. GENERELT OM REGELFORENKLING.**
  
- 4. SPØRSMÅL OG REGLER SOM ARBEIDSGRUPPA HAR VALGT Å VURDERE.**
  
- 5. GJENNOMGANG AV REGELVERKET MED SIKTE PÅ FORENKLING.**
  - 5.1 Endring av strukturen i forskriftsverket.**
    - 5.1.1 Innledning.
    - 5.1.2 Beskrivelse av dagens forskriftsstruktur.
    - 5.1.3 Arbeidsgruppas vurderinger.
      - 5.1.3.1 Nærmere om de årlige forskriftene om fiskemulighetene.
      - 5.1.3.2 Nærmere om det tekniske regelverket.
    - 5.1.4 Arbeidsgruppas tilrådninger.
  
  - 5.2 Regler om maskevidde og minstemål m.v.**
    - 5.2.1 Aktuelle regler for vurdering.
    - 5.2.2 Arbeidsgruppas vurderinger.
    - 5.2.3 Arbeidsgruppas tilrådninger.
  
  - 5.3 Regler om bifangst.**
    - 5.3.1 Aktuelle regler for vurdering.
    - 5.3.2 Arbeidsgruppas vurderinger.
    - 5.3.3 Arbeidsgruppas tilrådninger.
  
  - 5.4 Regler om fangstdagbok og sluttseddel.**
    - 5.4.1 Aktuelle regler for vurdering.
    - 5.4.2 Arbeidsgruppas vurderinger.
    - 5.4.3 Arbeidsgruppas tilrådninger.

- 5.5 Regler om fiske i stengte områder.**
  - 5.5.1 Aktuelle regler for vurdering.
  - 5.5.2 Arbeidsgruppas vurderinger.
  - 5.5.3 Arbeidsgruppas tilrådninger.
- 5.6 Regler om fangstrapportering.**
- 5.7 Regler om sorteringsrist.**
- 5.8 Regler om satellittsporing.**
- 6. FORMIDLING AV KUNNSKAP OM REGELVERKET.**
  - 6.1 Beskrivelse av dagens ordning.**
  - 6.2 Arbeidsgruppas vurderinger.**
  - 6.3 Arbeidsgruppas tilrådninger.**

# **1. BAKGRUNN FOR ARBEIDSGRUPPA. DELTAKERE I GRUPPA OG MANDATET.**

## **1.1 Bakgrunn for å sette ned Arbeidsgruppa.**

Tillike med fiskerilovgivingen i andre land som det er naturlig å sammenlikne seg med, må norsk fiskerilovgivning sies å være omfattende og detaljert. I 2001 ble det gitt ut 273 J-meldinger, mens antallet i 2002 var 309. De fleste av disse meldingene gjaldt regulering av saltvannsfiske.

I den store mengden av regler er det ikke alle som er like lette å forstå for fiskerne. Dette gjelder også regler for praktisk fiske, som heller ikke er like lette å etterleve. Det er derfor kontinuerlig behov for å vurdere regelverket i et forenklingperspektiv.

Kompleksiteten i fiskerilovgivningen har i de senere år kommet i framgrunnen i debatten om mangel på lovlydighet fra fiskerne. Fiskere har hevdet at en medvirkende årsak til regelbrudd er at mange regler for praktisk fiske er så vanskelige å etterleve at reglene i seg selv skaper lovbrytere.

Det er i prinsippet klart at en ikke vil kunne kreve samme grad av lovlydighet når det gjelder eventuelle regler som vanskelig kan etterleves, som for enklere regler. Et nødvendig og viktig bidrag fra fiskeristyresmaktene i arbeidet med å fremme lovlydighet i norsk fiske vil derfor være, sammen med fiskerne, å undersøke om fiskerne må sies å ha rett i at det finnes regler som ikke kan etterleves. Dersom det skulle vise seg at dette er tilfelle, bør slike regler forenkles innenfor rammen av god ressursforvaltning og kontroll.

Når det gjelder etterleving av regelverket, er det også et sentralt spørsmål hvordan myndighetene formidler kunnskap om regelverket. Effektiv kunnskapsformidling vil styrke grunnlaget for etterleving av fiskerilovgivningen.

I møte i Fiskeridirektoratet den 29. april 2002 var det enighet mellom Norges Fiskarlag, Norges Kystfiskarlag og Fiskeridirektoratet om at det burde settes ned en arbeidsgruppe for å se på forenkling av regler for praktisk fiske og formidling av kunnskap om regelverket. Fiskeridirektøren utarbeidet utkast til mandat og ba organisasjonene om å peke ut medlemmer til gruppa. Det var på møtet også enighet om at en representant fra Norsk Sjøoffisersforbund burde inviteres til å være med. En slik innbydelse ble sendt 13. mai 2002, og forbundet svarte positivt i brev av 28. mai 2002 til direktoratet.

## 1.2 Deltakere og arbeidet i gruppa.

### 1.2.1 Arbeidsgruppa ble sammensatt slik:

*Fra Fiskeridirektoratet:*

Arne Wåge (leder)

Einar Ellingsen

Robert Misund

Stein-Åge Johnsen

Paul Oma

Ernst Inge Dahl Espeland (sekretær frem til 01.11.02)

Hanne Østgård (sekretær fra 01.11.02)

*Fra Norges Fiskarlag:*

Knut Werner Hansen

Jakob M. Jakobsen (varamedlem)

Jan Ivar Maråk

Webjørn Barstad (varamedlem)

Jan Birger Jørgensen

Ståle Hellesø (varamedlem)

*Fra Norges Kystfiskarlag*

Willy Arntzen

Geir-Olaf Sørensen

*Fra Norsk Sjøoffisersforbund:*

Egil Skarbøvik

Jan Gabrielsen (varamedlem)

Asbjørn Furnes (varamedlem)

### 1.2.2 Arbeidet i gruppa.

Arbeidsgruppa har hatt 8 møter.

Den 25. september d.å. hadde dessuten Arbeidsgruppas leder og sekretær møte med representanter fra Kystvakten, Norges Råfisklag, Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag og Norges Sildesalgslag. Kystvakten og salgslagene ble orientert om arbeidet i gruppa og gitt anledning til å komme med foreløpige synspunkt på Arbeidsgruppas tilrådninger.

## 1.3 Mandatet.

### 1.3.1 Arbeidsgruppa har hatt følgende mandat:

"1) Arbeidsgruppa skal kartleggja reglar som er fastsette med heimel i saltvannsfiskelova for det praktiske fiske, og som for fiskarar kan framstå som vanskelege å forstå og/eller etterleva. Gjennom framlegg om forenkling av slike reglar, skal Arbeidsgruppa bidra til å styrkja grunnlaget for større grad av

etterleving av regelverket ved at sjølve utforminga av reglane ikkje skal kunna seiast å vera årsak til regelbrot.

Arbeidsgruppa skal også kunna sjå på reglar fastsett med heimel i råfisklova, dersom slike reglar grip inn i det praktiske fisket, herunder levering av fangst. Arbeidsgruppa kan vidare sjå hen til tidlegare relevante utgreingar om regelverk og regelverksforenkling i fiske.

- 2) Framlegg til forenklingar skal vera i samsvar med kravet om god ressursforvaltning og kontroll.
- 3) Arbeidsgruppa skal også vurdera spørsmålet om korleis styresmaktene i dag formidlar kunnskap om regelverket og eventuelt koma med framlegg om tiltak som kan styrkja formidlinga.”

### **1.3.2 Nærmere om mandatet.**

Arbeidsgruppa har behandlet forskjelling former for forenklinger. Arbeidsgruppa har tolket sitt mandat til også å gi rom for en vurdering av strukturen i regelverket; hvordan regelverket er bygd opp og redigert. Forenkling vil her bestå i å gjøre regelverket lettere tilgjengelig for yrkesutøverne. Videre har en definert kontroll- og håndhevingspraksis til å ligge innenfor mandatet.

Regelverk for utenlands fiske i norske jurisdiksjonsområder er ikke spesielt behandlet.

I stedet for å gå gjennom alt regelverk for praktisk fiske, har Arbeidsgruppa valgt ut spesielle regler på spesielle regelområder, som den ser som særlig viktig i et lovlydighetsperspektiv.

*Særmerknader fra næringens representanter:*

Næringens representanter har tatt opp spørsmålet om det ligger innenfor mandatet å også drøfte synspunkter på det generelle skyldkravet, samt straffereaksjoner. Årsaken til dette er at reglernes legitimitet sett fra utøvernes synspunkter også omfatter disse forholdene.

Næringens representanter konstaterer at det opereres med strengere vilkår for domfellelse etter straffeloven og særlovgivningen for økonomiske forbrytelser, enn hva som er tilfellet for brudd på saltvannsfiskeloven m/forskrifter. Dette fordi det subjektive skyldkravet der er minimum grov uaktsomhet, samt at det ofte også kreves vinnings hensikt. Dette i motsetning til i saltvannsfiskeloven hvor skyldkravet kun er simpel uaktsomhet. Det konstateres også at straffereaksjonen ved brudd på formalovertredelser, for eksempel ved brudd på reglene om føring av fangstdagbok er svært strenge, idet fiskerne ved brudd på disse reglene ofte opplever at 100 % av bruttoverdien inndras. Dette uten at det kan konstateres at det foreligger ”vinnings hensikt”.

Under henvisning til at det i dag er lagt til grunn en meget streng aktsomhetsnorm ved brudd på utøvelsesregler som fremstår som vanskelige å forstå eller etterleve, samt at straffereaksjonen spesielt ved formalovertredelser sjelden synes å stå i forhold til regelbruddet, konstaterer næringens representanter at respekten for reguleringene og legitimiteten for disse er svekket.

*Særmerknader fra Fiskeridirektoratets representanter:*

Fiskeridirektoratets representanter mener at det helt klart ligger utenfor mandatet å behandle spørsmål om krav til subjektiv skyld og straffereaksjoner ved overtredelser av fiskerilovgivningen. Dersom disse grunnleggende spørsmålene skulle behandles av Arbeidsgruppa burde det ha framgått klart av mandatet, og Arbeidsgruppa burde ha hatt en sammensetning som bedre hadde reflektert dette. Det vises til at spørsmålene om subjektiv skyld og straffereaksjoner ved overtredelser av fiskerilovgivningen ble behandlet av det såkalte straffereaksjonsutvalget, som avga sin rapport 23. desember 1994. Fiskeridirektoratets representanter viser imidlertid til at kontroll- og håndhevsingspraksis er definert til å ligge innenfor Arbeidsgruppas mandat.

Næringens representanter tar dette synet til orientering.

## **2. SAMMENDRAG AV TILRÅDINGENE FRA ARBEIDSGRUPPA OM REGELFORENKLING.**

- For å gjøre det lettere for brukerne å finne fram i regelverket tilrår Arbeidsgruppa at dagens oppbygging av forskriftsverket om regulering av fiske endres. Tilrådingene bygger på at de enkelte fartøygrupper vil ha færre forskrifter å forholde seg til enn i dag, og at innholdet i forskriftene i større grad vil være relevant for fartøygruppene.

Arbeidsgruppa tilrår at de nasjonale reguleringsbestemmelsene inndeles i 4 hovedtyper:

- 1) Årlige reguleringsforskrifter om fiskemuligheter m.v. for definerte fartøygrupper.
- 2) Årlige forskrifter om start og stopp i fisket og kvotefaktorer.
- 3) Forskrift om maskevidde og minstemål m.v. for fangst av sild, fisk, reker og sjøkreps, som i tillegg til dagens innhold bør inneholde annet teknisk regelverk, så som bestemmelser om merking av fartøy og redskap, krav til/forbud mot utstyr om bord og permanente regler om fiske i bestemte områder.
- 4) Forskrifter om tekniske reguleringer inndelt etter tema, så som forskrifter om fangstdagbok, rapportering, sorteringsrist, satellittsporing, stengte områder og omregningsfaktorer.

- Arbeidsgruppa tilrår at gjeldende forskrifter om maskevidde- og minstemål m.v. ved fangst av fisk og sild og trålfisket etter reker og sjøkreps moderniseres og oppdateres, med sikte på blant annet følgende:

- 1) Harmonisering av maskevidde- og minstemålsbestemmelser m.v. nasjonalt og internasjonalt.
- 2) Et helhetlig regelverk om tillatt innblanding av fisk under minstemål, herunder harmoniserte bestemmelser når det gjelder spørsmålet om den tillatte innblandingsprosenten av fisk under minstemål skal angis i vekt eller i antall.
- 3) Et helhetlig regelverk om bifangst i forhold til redskapsbruk.
- 4) Generelt forenklings- og harmoniseringsarbeid.

- Arbeidsgruppa tilrår at bifangstproblem fortrinnsvis bør søkes løst gjennom kvotetildelinger/kvotearvsetninger.
- Arbeidsgruppa tilrår under nærmere forutsetninger at bifangst av blåkveite for havfiskeflåten i Norges økonomiske sone nord for 62° N som en prøveordning avregnes ved landing.
- Representantene fra næringen tilrår at grensen for plikten for fartøy til å føre forenklet fangst dagbok økes fra 13 til 15 meter største lengde.

Arbeidsgruppa tilrår at kontroll og håndhevingspraksis når det gjelder fangst dagbokplikten revurderes. Særlig gjelder dette med sikte på å nedprioritere sammenlignende kontroll i ettertid av fangst dagbok og landingsseddel/sluttseddel.

Arbeidsgruppa tilrår videre at terskelen for anmeldelse til politiet revurderes med sikte på å unngå saker som kan fremstå som konkret urimelige å påtale og eventuelt rettsforfølge.

- Arbeidsgruppa tilrår at det blir innført en prøveordning som gir skipper adgang til å gi fullmakt til å underskrive seddel til annen person. Omfanget og innholdet av en slik prøveordning må avklares gjennom ytterligere utredning av problemets reelle omfang. Salgslagene bør trekkes inn i utredningsarbeidet.
- Arbeidsgruppa tilrår at det bør vurderes om Kystvaktens ressurser vil kunne utnyttes bedre slik at Overvåkningsprogrammet vil kunne fungere mer effektivt enn i dag.

Arbeidsgruppa tilrår at Overvåkningstjenestens informasjon om sin virksomhet forbedres og gjøres tilgjengelig elektronisk der dette er hensiktsmessig. Det må bl.a. informeres om planlagte undersøkelsesprogram.

- Arbeidsgruppa tilrår at det arbeides for å få redusert varslingstiden ved

inngang og utgang av NEAFC-området og fiskevernsonen ved Svalbard.

Næringens representanter tilrår i tillegg at det bør være anledning til å fiske i perioden fra melding er sendt til sonegrensen passerer. I slike tilfeller må det sendes fangstkorreksjonsmelding ved passering av grensen.

- Arbeidsgruppa tilrår at forhåndsvarsling som pålegges med hjemmel i saltvannsfiskeovens § 9a ikke gjøres mer tyngende for fiskerne enn strengt nødvendig.
- Arbeidsgruppa tilrår at det foretas en gjennomgang med sikte på en modernisering av gjeldende regelverk om sorteringsrist.
- Arbeidsgruppa tilrår at det foretas en gjennomgang av gjeldende regelverk om satellittsporing med sikte på samordning, og derved reduksjon av antall forskrifter på dette området.
- Arbeidsgruppa tilrår at dagens praksis med kunngjøring av J-meldingene i aviser som Fiskaren og Fiskeribladet videreføres inntil videre. I tillegg bør kommunikasjonen mellom myndigheter og næringsutøverne forbedres gjennom utvidet bruk av Internett, e-post og SMS-abonnement.

Arbeidsgruppa tilrår at det i større grad bør arrangeres felles møter mellom utøverne og forvaltnings- og kontrollmyndighetene for derigjennom å diskutere hvordan regler skal forstås og håndheves.

### **3. GENERELT OM REGELFORENKLING.**

Når det gjelder regelverksforenkling kan det skilles mellom forenkling av regelstruktur og utforming av reglene. Utformingen av reglene kan forenkles uten å endre realinnholdet i reglene, men også ved å endre realinnholdet. Arbeidsgruppa har som tidligere nevnt også behandlet forenkling i form av endring av kontroll- og håndhevingspraksis. De forenklingsformer som Arbeidsgruppa har vært opptatt av kan kategoriseres som følger:

- Forenkling av regelen ved å endre realinnholdet i regelen.
- Forenkling av regelen ved å omformulere regelen uten å endre realinnholdet i regelen.
- Forenkling av regelen ved å omplassere regelen i forskriftsverket.
- Forenkling av regelen ved å endre kontroll- og håndhevingspraksis av regelen.

- Forenkling av regelen ved å oppheve regelen.
- Kombinasjoner av formene nevnt i de 4 første punktene ovenfor.

#### **4. SPØRSMÅL OG REGLER SOM ARBEIDSGRUPPA HAR VALGT Å VURDERE.**

Arbeidsgruppas valg av spørsmål og regler for behandling har hatt forskjellige grunnlag. Det har vært mer eller mindre åpenbare harmoniserings- og oppdateringsbehov ved gjeldende tekniske regelverk (Maskevidde- og minstemålsforskrifter o.l.).

Det har videre vært problemstillinger som har fått stor og vedvarende oppmerksomhet blant fiskere; regler for praktisering av Overvåkningsprogrammet i Barentshavet og spørsmålet om hvorfor ikke skipper kan gi fullmakt til å underskrive sluttseddel.

Forskriftsmessig føring av fangstdagbok og regler om bifangst har tradisjonelt framstått som vanskelige regelområder, noe som bl.a. har kommet til uttrykk i kontrollinstansenes statistikk, og også i påtalemyndighetenes og domstolenes.

Arbeidsgruppa har også sett forenklingsbehov og forenklingspotensiale på andre regelområder. Dette gjelder regelverk om fangstrapportering, sorteringsrist og satellittsporing. Da en er kjent med at det allerede pågår forenklingsprosesser på disse områdene, har Arbeidsgruppa ikke funnet det riktig å komme med konkrete tilrådninger, men har påpekt forenklingsmuligheter i mer generelle vendinger.

I tida etter at Arbeidsgruppa ble nedsatt er det foretatt endringer i regelverket som har medført enklere regler på flere felt. Det viktigste eksemplet er innføring av ordningen med såkalte samlekvoter for fartøy under 15 meter i gruppe I og fartøy i gruppe II i torskesektoren. Ordningen med samlekvoter har forenklet bifangstproblemene for disse fartøygruppene. Arbeidsgruppa har under de enkelte regelområdene beskrevet slike endringer som er foretatt i den senere tid, og som følgelig også kan sies å ha forenklet Arbeidsgruppas arbeid.

Arbeidsgruppa har videre notert at forenklinger har vært foretatt med utgangspunkt i drøftinger i gruppa. Dette gjelder søknadsordningen for kvoter i trålfiske etter torsk, og periodisering av fisket på torskesektoren for havfiskeflåten.

## **5. GJENNOMGANG AV REGELVERKET MED SIKTE PÅ FORENKLING.**

### **5.1 Forenkling av strukturen i forskriftsverket om regulering av fisket.**

#### **5.1.1 Innledning.**

Som nevnt under 1.3.2. har det vært et sentralt tema for Arbeidsgruppa å se på forenklingspotensialet når det gjelder strukturen i reguleringsforskriftene. Vil et omfattende og komplekst regelverk kunne bygges opp og redigeres på en måte som gjør det lettere for fiskerne å finne fram til relevante forskrifter? Vil forskriftsverket kunne bygges opp slik at antallet forskrifter som vil være relevante for det enkelte fartøy blir redusert?

Arbeidsgruppa ser først og fremst forenklingspotensiale i de såkalte årlige reguleringsforskriftene. Disse forskriftene angir fartøyenes fiskemuligheter på de regulerte fiskebestandene, og blir som hovedregel fastsatt i desember hvert år og gjelder det påfølgende år. Forskriftene inneholder også visse bestemmelser om vilkår for å delta og om utøvelse av fisket.

Arbeidsgruppa har imidlertid også vurdert hvordan det såkalte tekniske regelverket mer hensiktsmessig kan struktureres. Med teknisk regelverk forstås i denne sammenheng regler om maskevidde og minstemål m.v., og regler som gjelder fangstdagbok, rapportering, satellittsporing, sorteringsrist o.l.

#### **5.1.2 Beskrivelse av dagens forskriftsstruktur.**

Strukturen i det årlige forskriftsverket om regulering av fisket er i dag i all hovedsak bygd på prinsippet om at den enkelte forskrift omhandler den enkelte bestand. Reguleringen av uttak og fordeling av for eksempel nordsjøsildbestanden er samlet i en forskrift. Alle fartøygruppene som har adgang til å fiske nordsjøsild er regulert i samme forskrift. Mange bestemmelser i forskriften vil ikke være relevante for mer enn en fartøygruppe. Når det gjelder de enkelte fartøygrupper innebærer dagens struktur at gruppenes samlede årlige fiskemuligheter er fastlagt i flere forskrifter. Fiskemulighetene til for eksempel fartøy med ringnottillatelse er definert i de årlige forskriftene om regulering av nordsjøsild og sild i Skagerrak, regulering av norsk vårgytende sild, regulering av loddefisket i Barentshavet, regulering av loddefisket ved Jan Mayen m.v., regulering av havbrislingfisket, regulering av makrellfisket og regulering av kolmulefisket dersom fartøyet i tillegg til ringnottillatelse også har tillatelse til å tråle etter kolmule. For å få oversikt over sine samlede årlige fiskemuligheter må følgelig de enkelte fartøygrupper forholde seg til mange forskrifter, og forskrifter som bare delvis gjelder for de enkelte gruppene. Ikke minst må en følge med i alle endringsforskriftene som blir fastsatt i løpet av året. Dette må gjøres selv om det viser seg at endringene ikke gjelder

ens egen fartøygruppe. Langt de fleste av reguleringsforskriftene er forskrifter om endringer i de årlige reguleringsforskriftene.

Dagens struktur innebærer videre at regler for utøvelse av fiske og bestemmelser i forbindelse med for eksempel havari, kjøp og salg av fartøy, overføring av fangst m.v. er inntatt i den enkelte bestandsforskrift. Ofte er dette likelydende bestemmelser i flere forskrifter.

I tillegg til de årlige reguleringsforskriftene må fartøyene forholde seg til det såkalte tekniske regelverket. Dette er maskevidde- og minstemålsforskriftene og forskrifter som regulerer spesifikke tema, så som fangstdagbok, rapportering, satellittsporing, sorteringsrist, merking av fartøy og redskap m.fl.

Oppsummeringsvis kan det fastslås at det enkelte fartøy i dag må forholde seg til relativt mange forskrifter for å ha løpende kunnskap om sine årlige fiskemuligheter, og de vilkår som gjelder ved utnyttelsen av mulighetene. Det er videre slik at innholdet i alle disse forskriftene bare delvis gjelder for det enkelte fartøy.

### **5.1.3 Arbeidsgruppas vurderinger.**

Som nevnt har Arbeidsgruppa stilt spørsmålet om en ved å velge en annen tilnæringsmåte enn dagens for å strukturere forskriftsverket, kunne gjøre det lettere tilgjengelig for brukerne. Målet vil være å ha færre forskrifter å forholde seg til, samtidig som mest mulig av innholdet i forskriftene skal være relevant for de fartøy som forskriftene gjelder for. En tilnæringsmåte for å oppnå dette vil være å dele de årlige reguleringsforskriftene inn etter fartøygrupper. Særlig framstår en slik tilnæringsmåte som formålstjenlig for havfiskeflåten. Men også for mindre fartøy vil en slik struktur kunne medføre fordeler. I pelagisk sektor vil en naturlig inndeling være å ha forskrifter som fastlegger de årlige samlede fiskemuligheter for følgende fartøygrupper: Fartøy med ringnottillatelse, ringnotfartøy mellom 21,35 og 27,50 meter, trålgruppa og kystfartøygruppa. Arbeidsgruppa ser for seg en struktur i forskriftsverket der den enkelte definerte fartøygruppe i utgangspunktet vil være regulert av 2 hovedforskrifter:

- forskrift som fastlegger de samlede årlige fiskemulighetene for gruppa og på fartøybasis.
- forskrift som inneholder det tekniske regelverket; dvs. maskevidde- og minstemålbestemmelser m.v.

#### *5.1.3.1 Nærmere om de årlige forskriftene om fiskemulighetene.*

Som tidligere nevnt vil det være viktig i forenklingssammenheng at de årlige reguleringsforskriftene fastlegger de samlede fiskemulighetene for fartøygruppa og for deltakerne i gruppa. Fiskemulighetene vil kunne ha ulike grunnlag; i tillegg til norske kvoter i norske farvann vil det kunne være fiskemuligheter i andre lands soner og på det

åpne hav basert på bilaterale og multilaterale avtaler. Hovedmålet vil være at fartøyene i gruppa kun skal måtte forholde seg til denne ene forskriften når det gjelder hvilke kvoter og fiskemuligheter de har i angjeldende år. For igjen å ta gruppa fartøy med ringnottillatelse som eksempel, vil en kunne fastsette en forskrift der en i egne kapitler for de enkelte fiskeslag definerer de samlede fiskemuligheter for gruppa og for det enkelte fartøy. En vil kunne ha et kapittel med fellesbestemmelser der det vil kunne tas inn bestemmelser som gjelder for fiske etter mer enn ett fiskeslag. Her vil kunne være bestemmelser om bl.a. overføring av fangst, havari og leiefartøy. I dag fins slike regler i de forskjellige bestandsforskriftene for den konsesjonspliktige ringnotflåten. Med den nye tilnæringsmåten for å strukturere forskriftene vil det ligge godt til rette for harmonisering av reglene. I felleskapitlet vil en kunne ha en likelydende regel om for eksempel leiefartøy når det gjelder fiske etter de forskjellige fiskeslag. Harmonisering av ordlyden i bestemmelser med samme realinnhold er et viktig element i forenklingsarbeidet.

Arbeidsgruppa er innforstått med at dagens forskriftsstruktur ikke er tilfeldig valgt, men er et resultat av tidligere utredninger og vurderinger. En er videre innforstått med at den ideelle struktur ikke finnes, og at alle tilnæringsmåter for å strukturere forskriftsverket vil ha sine ulemper. Én svakhet ved et forslag om at en definert fartøygruppe årlig kun skal ha en kvoteforskrift å forholde seg til vil være at endringshyppigheten av en slik forskrift vil være relativt stor. Endringsbehovet oppstår på grunn av behovet for å justere reguleringsopplegget under fiskets gang i form av refordelinger og endringer av fartøykvoter. Som illustrasjon vises til at av de i alt 309 forskriftene som ble fastsatt som J-meldinger i 2002 gjaldt om lag 25% ringnotgruppa. Ca 75% av ringnotforskriftene gjaldt regulering av start, stopp, områdebegrensinger og kvoter i ringnotfisket. Arbeidsgruppa erkjenner at et forslag om at en definert fartøygruppe kun bør ha én kvoteforskrift å forholde seg til, vil ha den ulempen at forskriften vil måtte endres relativt ofte. I og med at hele forskriften vil måtte trykkes opp igjen ved endring i forskriften vil dette redusere gevinsten ved å kun ha en forskrift. Arbeidsgruppa går derfor inn for at endringsbehovet bør reduseres ved at det fastsettes særskilte forskrifter som inneholder bestemmelser om start, stopp og kvotefaktorer. For igjen å ta den konsesjonspliktige ringnotflåten som eksempel, bør det kunne fastsettes én forskrift som inneholder kvotefaktorene for samtlige aktuelle fiskeslag. I dag blir det fastsatt særskilte kvotefaktor-forskrifter for det enkelte fiskeslag.

Det kan reises spørsmål om en endring av tilnæringsmåten for å strukturere forskriftsverket vil vanskeliggjøre arbeidet med å fastsette de årlige kvoteforskriftene. Som kjent blir disse forskriftene fastsatt av Fiskeridepartementet etter forslag fra Fiskeridirektoratet, og etter forutgående behandling av reguleringssakene i Reguleringsrådet. Arbeidet med forskriftene skjer både i direktoratet og i departementet under sterkt tidspress, da det er viktig at forskriftene kan fastsettes og kunngjøres i så god tid før årsskiftet som mulig. En endring av forskriftsstrukturen som fører til merarbeid eller vanskeliggjør fastsettelsesprosessen på andre måter vil derfor ikke kunne tilrås.

Arbeidsgruppa vil i denne sammenheng peke på at en eventuell endring av forskriftsstrukturen må forberedes i fiskeridirektoratet. I god tid før de enkelte

forskrifter skal fastsettes bør det lages en omforent mal for den juridiske oppbyggingen av forskriftene. Denne malen bør inneholde bestemmelser om bl.a. saklig og geografisk virkeområde, generelt forbud mot fiske med unntak, fullmaktsbestemmelser for Fiskeridirektoratet og ikrafttredelses- og straffebestemmelser. Det konkrete arbeidet med å foreslå og å fastsette forskriftene vil da i all hovedsak bestå i å fylle inn kvotebestemmelsene i de enkelte kapitler. Arbeidsgruppa antar at dersom en eventuell strukturomlegging er forberedt som skissert ovenfor, skulle den ikke føre til merarbeid for fiskeridirektoratet i forhold til dagens ordning.

Å ha en forskriftsstruktur der flere fiskeslag blir regulerte i samme forskrift, vil stille krav til ansvarsdefinering og samordning på saksbehandlernivå i Fiskeridirektoratet. Det må unngås at "alle venter på alle". Arbeidsgruppa kan ikke se at dette ikke skulle kunne gjøres på en effektiv måte.

En annen innvending som vil kunne reises er at når de årlige kvoteforskriftene inneholder flere fiskeslag, vil ikke forskriftene kunne fastsettes i sin endelige form før kvotegrnlaget for alle bestandene er avklart og nødvendige politiske beslutninger tatt.

Arbeidsgruppa viser i denne sammenheng til at fastsettelse av de årlige kvoteforskriftene baserer seg på at fiskemulighetene for norske fiskere er avklart gjennom fiskeriforhandlingene med andre land. Dersom så skulle skje at ikke kvotesituasjonen for alle bestandene som skal reguleres i samme forskrift er avklart, må det fastsettes midlertidige bestemmelser. Forskjellen fra dagens ordning ville være at slike bestemmelser ville bli inntatt i egne kapitler i én større forskrift, og ikke i egne forskrifter. Ved overgang fra midlertidige til endelige bestemmelser må en større forskrift endres enn ved dagens ordning. Dette anser Arbeidsgruppa imidlertid ikke som en avgjørende innvending. En vil dessuten tilføye at det i de senere år har vært en klar tendens til at de årlige kvoteforhandlingene med andre land har vært avsluttet før møtet i Reguleringsrådet i begynnelsen av desember. Når det gjelder den nasjonale politiske beslutningsprosessen viser en til dagens mål om å få forskriftene fastsatt tidligst mulig før årsskiftet. Dette målet antas å være det samme ved en eventuell endring av forskriftsverkstrukturen.

Arbeidsgruppa går inn for at de årlige reguleringsforskriftene bør inneholde følgende element:

- Saklig og geografisk virkeområde og deltakervilkår
- Generelt forbud mot fiske
- Totalkvoter, gruppekvoter og fartøykvoter
- Bestemmelser om bifangst i relasjon til kvoter
- Bestemmelser om kjøp og salg av fartøy, havari, overføring av fangst m.v.
- Fullmaktsbestemmelser for Fiskeridirektoratet
- Straffebestemmelser
- Ikrafttredelsbestemmelser

Arbeidsgruppa har valgt å illustrere sine forslag om omstrukturering av forskriftsverket ved å utarbeide forskriftsskisser for 4 fartøygrupper; 2 grupper fra havfiskeflåten og 2 fra kystflåten. Fra havfiskeflåten er det gruppa fartøy med ringnottillatelse og torsketrålerne. Fra kystflåten er det forskrifter om fiske etter bunnfisk med konvensjonelle fartøy under 28 meter største lengde og forskrift om fiske etter pelagiske arter for fartøy under 27,5 m største lengde. Dette er gjort for å kunne legge fram et grunnlag for vurdering om Arbeidsgruppas forslag til omstrukturering av forskriftsverket vil være en forenkling av regelverket. Å ha et slikt grunnlag vil først og fremst være nødvendig for de som skal ta standpunkt til Arbeidsgruppas forslag; det være seg høringsinstanser eller Fiskeridirektoratet og Fiskeridepartementet. Å omredigere hele det aktuelle forskriftsverket vil være et meget omfattende arbeid. Det vil ikke være fornuftig bruk av ressurser om Arbeidsgruppas medlemmer skulle gjøre et slikt arbeid. Det vil være naturlig at Fiskeridirektoratet tar det faglige ansvaret for omredigeringsarbeidet etter at Fiskeridepartementet eventuelt har fattet et prinsippvedtak om endring av forskriftsstrukturen.

#### *5.1.3.2 Nærmere om det tekniske regelverket.*

Det såkalte tekniske regelverket består som nevnt i hovedsak av maskevidde- og minstemålsbestemmelser m.v. ved fangst av fisk og sild og av reker og sjøkreps. I tillegg kommer regler som er strukturert tematisk, så som regler og rapportering, fangstdagbok og sluttsedler, sorteringsrist, satellittsporing omregningsfaktorer, merking av fartøy, merking av redskap m.v.

Ut fra målet om at forskriftsstrukturen bør være slik at de enkelte fartøygruppene har færrest mulig forskrifter å forholde seg til, går Arbeidsgruppa inn for at mest mulig av det tekniske regelverket samles i en forskrift. Det medfører en sammenslåing av forskriften om maskevidde og minstemål m.v. ved fangst av fisk og sild og forskriften om maskevidde og minstemål ved fiske etter reker og sjøkreps. En slik sammenslått forskrift ville bli relativt omfangsrik. Særlig fordi flere tekniske reguleringer enn i dag bør inntas i forskriften. Dette gjelder f.eks. reglene om merking av fiskefartøy. For å unngå den omfangsrike forskriften kunne en tenke seg å opprettholde dagens ordning med én teknisk forskrift for fangst av fisk og sild og én for fiske etter reker og sjøkreps. I og med at en ser det som viktig å samle også andre tekniske reguleringer i disse forskriftene ville 2 forskrifter bety stor grad av gjentakelser. F.eks. ville bestemmelsene om merking av fiskefartøy måtte tas inn i begge forskriftene. Dette ville være uheldig. Det er også slik at flere fartøygrupper har adgang til å fiske både fisk og reker. Dermed vil en stor del av innholdet i en sammenslått forskrift være relevant for disse gruppene. En ulempe ved å ha omfangsrike forskrifter er ved endring av forskriftene; endring vil måtte medføre at hele forskriften må trykkes pånytt. Arbeidsgruppa legger imidlertid til grunn at hyppige endringer ikke nødvendigvis bør bli foretatt i den tekniske hovedforskriften. Behovet for gjennomføring av endringer bør etter nærmere vurdering kunne samordnes slik at endringshyppigheten vil kunne reduseres.

I tillegg til de mer rene maskevidde- og minstemålsbestemmelsene bør også andre deler av det tekniske regelverket inntas i den tekniske hovedforskriften. Dette vil som nevnt være regler om f.eks. merking av fiskefartøy. En vil likevel være i en situasjon der en bør ha egne forskrifter for spesifikke tema. Dagens ordning med egne forskrifter for rapportering, fangstdagbok, sluttsedler, sorteringsrist, satellittsporing, stengte områder og omregningsfaktorer bør følgelig opprettholdes. Å inkorporere bestemmelser om disse temaene i den tekniske hovedforskriften ville resultere i en svært omfangsrik og omfattende forskrift, og gjøre tilgjengeligheten vanskeligere for brukerne.

#### **5.1.4 Arbeidsgruppa tilrådninger om strukturen i forskriftsverket om regulering av fisket.**

Når Arbeidsgruppa nedenfor tilrår endringer i dagens oppbygging av forskriftsverket om regulering av fiske er det med formålet om å gjøre det lettere for brukerne å finne fram i regelverket. Tilrådingene bygger på at de enkelte fartøygrupper vil ha færre forskrifter å forholde seg til enn i dag, og at innholdet i forskriftene i større grad vil være relevant for fartøygruppene.

Arbeidsgruppa tilrår at de nasjonale reguleringsbestemmelsene (lokale reguleringer beholdes som i dag) inndeles i 4 hovedtyper:

- 1) Årlige reguleringsforskrifter om fiskemuligheter m.v. for definerte fartøygrupper.
- 2) Årlige forskrifter om start og stopp i fisket og kvotefaktorer.
- 3) Forskrift om maskevidde og minstemål m.v. for fangst av sild, fisk, reker og sjøkreps.
- 4) Forskrifter om tekniske reguleringer inndelt etter tema, så som forskrifter om fangstdagbok, rapportering, sorteringsrist, satellittsporing, stengte områder og omregningsfaktorer.

Ad 1)

Det tilrås å fastsette årlige forskrifter for følgende fiskeslag og fartøygrupper:

- a) Forskrift om regulering av fisket etter torsk, hyse, sei, lange, brosme, blåkveite m.m. med konvensjonelle fartøy over 28 meter største lengde.
- b) Forskrift om regulering av fisket etter torsk, hyse, sei, blåkveite m.m. med konvensjonelle fartøy under 28 meter største lengde.
- c) Forskrift om regulering av fisket etter norsk vårgytende sild, nordsjøsild, sild i Skagerrak, makrell, lodde, havbrisling og kolmule med fartøy med ringnot- og kolmuletråltillatelse.

d) Forskrift om regulering av fisket etter norsk vårgytende sild, nordsjøsild, sild i Skagerrak, makrell, lodde og brisling med fartøy mellom 27,5 m og 21,35 m største lengde.

e) Forskrift om regulering av fisket etter norsk vårgytende sild, nordsjøsild, sild i Skagerrak makrell, lodde og brisling med fartøy under 21,35m. (Kystfartøygruppa)

f) Forskrift om regulering av fisket etter norsk vårgytende sild, nordsjøsild, makrell, lodde og brisling og tobis, øyepål og kolmule med fartøy med industritråltillatelse.

g) Forskrift om regulering av fisket etter sei med not.

h) Forskrift om regulering av fangst av kongekrabbe.

Som en ser er i forskriftene under a) - f) fartøygruppene definert etter redskap, fiskeslag og størrelse. I forskriften under g) er fartøygruppa definert etter fiskeslag og redskap. Når det gjelder forskrift om regulering av kongekrabbe har en ikke funnet grunn til å tilrå endringer i dagens ordning. Her vil da forskriften i utgangspunktet basere seg kun på fiskeslag.

Arbeidsgruppa tilrår at de årlige reguleringsforskriftene inneholder følgende element:

- Saklig og geografiske virkeområde
- Deltakervilkår
- Generelt forbud mot fiske
- Totalkvoter og gruppekvoter
- Bestemmelser om bifangst i forhold til kvoter
- Bestemmelser om kjøp og salg av fartøy, havari, overføring av fangst, leiefartøy m.v.
- Fullmaktsbestemmelser for Fiskeridirektoratet
- Straffebestemmelser
- Ikrafttredelsesbestemmelser.

De enkelte forskrifter forutsettes å ha en mest mulig lik oppbygging og størst mulig grad av harmonisering av realinnhold og ordlyd i de enkelte bestemmelsene.

Ad 2)

For å redusere behovet for hyppige endringer i de årlige reguleringsforskriftene, tilrår Arbeidsgruppa at det fastsettes særskilte forskrifter om start og stopp i fisket og om kvotefaktorer.

Ad 3)

Arbeidsgruppa tilrår at det utarbeides én forskrift om maskevidde og minstemål m.v. ved å slå sammen gjeldende forskrift for fangst av fisk og sild og gjeldende forskrift for fiske etter reker og sjøkreps. I tillegg til dagens innhold bør maskevidde- og minstemålsforskriften innholde annet teknisk regelverk, så som bestemmelser om merking av fartøy og redskap, krav til/forbud mot utstyr om bord og permanente regler om fiske i bestemte område. Det legges ved (./.) en skisse til ny forskrift om maskevidde og minstemål m.v. Skissen er ment å illustrere Arbeidsgruppas forslag om ny struktur i det tekniske regelverket, og å gi grunnlag for å vurdere om forslaget vil være en forenkling. Etter at de bestemmende myndigheter eventuelt har svart positivt på det, må forskriftsskissen bearbeides videre.

Ad 4)

Arbeidsgruppa tilrår at dagens ordning med særskilte tekniske forskrifter om spesifikke tema videreføres, slik at en fortsatt har egne forskrifter om fangst dagbok, sluttседler m.v., rapportering, omregningsfaktorer, sorteringsrister, satellittsporing og stenging og åpning av områder. Der flere forskrifter regulerer det samme tema bør sammenslåing av forskrifter vurderes.

## **5.2 Regler om maskevidde og minstemål m.v.**

### **5.2.1 Aktuelle spørsmål og regler for vurdering.**

Arbeidsgruppa understreket behovet for å foreta en generell modernisering og oppdatering av forskrift av 10. oktober 1989 om maskevidde, bifangst, fredningstid og minstemål m.v. ved fangst av fisk og sild, og av forskrift av 10. oktober 1989 om maskevidde, bifangst og minstemål m.v. i trålfiske etter reker og sjøkreps.

Behovet for en generell revisjon gjelder særlig forskriften om fangst av fisk og sild, og knytter seg bl.a. til følgende hovedproblemstillinger:

- Harmonisering av maskevidde- og minstemålsbestemmelser m.v. nasjonalt og internasjonalt.
- Et helhetlig regelverk om tillatt innblanding av fisk under minstemål, herunder harmoniserte bestemmelser når det gjelder spørsmålet om den tillatte innblandingsprosenten av fisk under minstemål skal angis i vekt eller i antall.
- Et helhetlig regelverk om bifangst i forhold til redskapsbruk.
- Generelt forenklings- og harmoniseringsarbeid.

## 5.2.2 Arbeidsgruppas vurderinger.

En generell modernisering og oppdatering av gjeldende maskevidde- og minstemålsforskrifter vil være et relativt omfattende arbeid. Et slikt arbeid vil variere mellom å være av juridisk, fiskeribiologisk, fiskerifaglig og forvaltningspolitisk karakter. Arbeidsgruppa vurderer det slik at første fase av moderniseringsarbeidet best vil kunne utføres av Fiskeridirektoratet i samarbeid med Havforskningsinstituttet. I andre fase, som vil inneholde fiskerifaglige og forvaltningspolitiske vurderinger, bør representanter fra næringen trekkes inn i arbeidet på hensiktsmessig måte.

Arbeidsgruppa ser det som viktig å ha harmoniserte bestemmelser om maskevidde og minstemål for bestander som deles med andre land. Dette vil kunne styrke legitimiteten til reguleringsregimene blant fiskerne. I internasjonale forhandlinger bør det derfor være et mål å oppnå felles regler, likevel slik at beskatningsmønsteret må framstå som bedre totalt sett med fellesregler enn med ulike regler.

Arbeidsgruppa konstaterer at regelverket om tillatt innblanding av fisk under minstemål i fangster er mangelfullt. Mens en for eksempel har positive bestemmelser for viktige bunnfiskarter nord for 62° N, mangler slike bestemmelser i regelverket som gjelder for Nordsjøen. Mangel på praktiske positive bestemmelser medfører at hva som er tillatt kun blir et kontroll- og håndhevings spørsmål. Arbeidsgruppa mener at dette er uheldig og vil kunne svekke fiskernes rettsstatus.

Dagens regelverk er også mangelfullt når det gjelder reguleringsbestemmelsene om bifangst i forhold til redskapsbruk. Ett eksempel er bifangst av uer i trålfisket med småmasket redskap. I henhold til bestemmelsene er det ikke adgang til å ha slik bifangst. Denne regelen blir imidlertid ikke håndhevet absolutt. Det ville være en klar fordel om det ble innført en regel som gjenspeilte det reelle behov for bifangst.

Når det gjelder bifangst er ett sentralt spørsmål hvordan bifangst skal avregnes. Arbeidsgruppa har vurdert dette spørsmålet under pkt. 5.3. nedenfor.

Til bruk i den moderniserings- og oppdateringsprosessen når det gjelder maskevidde- og minstemålsforskriftene som Arbeidsgruppa vurderer som nødvendig, har Arbeidsgruppa konkrete merknader til gjeldende regelverk. Disse merknadene er inntatt nedenfor under 5.2.3.

## 5.2.3 Arbeidsgruppas tilrådninger.

Arbeidsgruppa tilrår at gjeldende forskrifter om maskevidde og minstemål m.v. ved fangst av fisk og sild og trålfisket etter reker og sjøkreps moderniseres og oppdateres. I dette arbeidet vil bl.a. følgende være viktig:

- Harmonisering av maskevidde- og minstemålsbestemmelser m.v. nasjonalt og internasjonalt.

- Et helhetlig regelverk om tillatt innblanding av fisk under minstemål, herunder harmoniserte bestemmelser når det gjelder spørsmålet om den tillatte innblandingsprosenten av fisk under minstemål skal angis i vekt eller i antall. Ut i fra en praktisk tilnærming på denne problemstillingen bør tillatt innblanding av fisk under minstemål som hovedregel bygges på et system hvor antall skal legges til grunn ved beregning av tillatt innblandingsprosent i de enkelte fangster.
- Et helhetlig regelverk om bifangst i forhold til redskapsbruk.
- Generelt forenklings- og harmoniseringsarbeid.

Sentralt i en generell forenklings-/harmoniseringsprosess vil være å oppheve bestemmelser som ikke lenger er aktuelle. Som eksempel kan nevnes §§ 2 nr 1. d og 19 nr. 2 i forskrift av 10. oktober 1989 om maskevidde, bifangst, fredningstid og minstemål m.v. ved fangst av fisk og sild. Da det ikke lenger er adgang til å fiske uer med 100 mm maskevidde, er disse bestemmelsene overflødige.

Arbeidsgruppa tilrår at moderniseringsarbeidet i første omgang bør skje i regi av Fiskeridirektoratet i samarbeid med Havforskningsinstituttet. I en fase 2, som vil inneholde fiskerifaglige og forvaltningspolitiske vurderinger, bør næringen trekkes inn på hensiktsmessig måte.

## 5.3 Regler om bifangst.

### 5.3.1 Aktuelle regler for vurdering.

I Norge har det tradisjonelle utgangspunktet for beregning av bifangst vært andel av fangst i hver fiskeoperasjon og andel av totalfangst om bord i fartøyet til en hver tid. For å kontrollere og håndheve disse reglene har Kystvakten hatt en sentral rolle.

Arbeidsgruppa diskuterte ulike problemstillinger knyttet til gjeldende bifangstregler. Det var enighet i arbeidsgruppen om at innføringen av samlekvotene for fartøy i gruppe I under 15 meter og for fartøy i gruppe II ved fiske etter torsk, hyse og sei, hadde forenklet de sentrale problemer knyttet til bifangst for disse fartøygruppene nord for 62° N.

Andre konvensjonelle fartøy under 28 meter som ikke er regulert med samlekvoter får bifangsten av torsk, hyse og sei avregnet på ukesbasis. Alle konvensjonelle fartøy som leverer fangst flere ganger pr. uke får også bifangst av blåkveite avregnet pr. uke.

For fiske i Nordsjøen ble det høsten 2003 innført nye regler om bifangst av torsk i andre fiskerier. Bifangsten av torsk blir nå beregnet pr. uke for alle flåtegrupper. Arbeidsgruppa konstaterte at det for tiden er en spesiell situasjon med hensyn til torsk i Nordsjøen, og at det foregår en prosess vedrørende gjenoppbyggingen av torskebestanden i Nordsjøen. Arbeidsgruppa går ut fra at innføringen av bifangstregimet for torsk i Nordsjøen er sett i sammenheng med denne prosessen.

Fartøy med fartøykvoter i bunnfisk-fiskeriene nord for 62° N, konvensjonelle fartøy over 28 meter og trålere, må dekke bifangst av torsk, hyse og sei innenfor gjeldende fartøykvoter. For bifangst av blåkveite og uer regnes bifangst av fangst i hver fiskeoperasjon og av totalfangst om bord ved avslutning av fisket.

Arbeidsgruppa var særlig opptatt av problemstillinger omkring begrepet "uunngåelig bifangst" og spørsmål i forbindelse med avregning av bifangst. Disse spørsmålene er behandlet nedenfor under 5.3.2.1. og 5.3.2.2.

## 5.3.2 Arbeidsgruppas vurderinger.

### 5.3.2.1 "Uunngåelig bifangst".

Når et fiske etter en art er stoppet på grunn av at totalkvoten er oppfisket, eller når fartøykvoten er oppfisket, er hovedregelen at det ikke er tillatt med bifangst av denne arten i fisket etter andre arter. Det ble fra Norges Fiskarlags og Norsk Sjøoffisersforbunds representanter i Arbeidsgruppa gitt uttrykk for at det burde fastsettes et klarere regelverk om "uunngåelig bifangst".

Som eksempel på problemer knyttet til uunngåelig bifangst ble det vist til situasjoner hvor det blir gitt refordeling til trålere av sei nord for 62° N i en situasjon hvor fartøyet har fisket hele sin torskekvote eller hysekvote. Et annet eksempel på problem knyttet til uunngåelig bifangst var bifangst av makrell i seifisket i Nordsjøen. En ønsket en avklaring på hvor mye bifangst av de artene en ikke hadde kvote på en kunne ha som bifangst før en må skifte felt.

Fiskeridirektoratet viste til hovedregelen om forbudet mot bifangst i slike tilfeller, og pekte på at begrepet "uunngåelig bifangst" bare omfatter slike tilfeller der det ikke er fastsatt noen bifangstprosent, dvs. tilfeller der regelen er 0%. Følgelig vil tilfeller der en har tillatt bestemte bifangstprosenter ikke defineres som unngåelig bifangst, men som bifangst. Imidlertid er håndhevingen av tilfeller med unngåelig bifangst noe høyere enn 0 %, men all "uunngåelig bifangst" er gjenstand for inndragning. Fiskeren skal opptre aktsomt, og gjøre sitt ytterste for å unngå bifangst av arter fartøyet ikke har kvote på. Det lar seg imidlertid ikke gjøre for Fiskeridirektoratet å gi en generell regel for hva som kan aksepteres som "uunngåelig bifangst" for alle fiskerier og til alle tider. Dette vil variere over årstider, over geografiske områder og fra fiskeri til fiskeri.

Fiskeridirektoratet pekte på et hovedprinsipp i norsk fiskeriforvaltning om at all fangst av kvotebelagte arter skal regnes mot totalkvoter, gruppekvoter/fartøykvoter. Det kommer ikke noe ekstra fisk i tillegg til de utdelte kvotene. Dette vil si at også "uunngåelig bifangst" må avregnes mot fartøyets kvote og gruppekvote/nasjonal kvote. Som nevnt over er det forutsatt at fartøy med fartøykvoter dekker sine bifangstbehov innenfor gjeldende fartøykvoter. Hvis en får situasjoner med refordeling som vist over så burde det ideelt sett avsettes en del av gruppekvoten eller totalkvoten av torsk til dekning av "uunngåelig bifangst". I eksempelet der en torsketråler får bifangst av makrell i fisket etter sei, så bør det tilsvarende avsettes makrell til torsketrålerne.

### *Særmerknad fra næringens representanter:*

Næringens representanter vil understreke at uunngåelig bifangst utgjør et lite kvantum totalt sett, og mener at det ikke er formålstjenlig å avsette egne kvoter til dette formålet. Dersom det skulle avsettes egne kvoter til uunngåelig bifangst, ville blant annet grunnlaget for å trekke inn fangstverdien ikke lenger være til stede. Det kan igjen føre til at ordningene blir utnyttet sterkere enn ønskelig. Næringen mener at det i stedet bør gis et signal om hva som kan aksepteres av såkalt uunngåelig bifangst før fartøyene må forlate fiskefeltet. Næringen har forståelse for at det ikke kan fastsettes en fast regel, og at den tillatte prosenten for uunngåelig bifangst må variere fra fiskeri til fiskeri. Næringen mener fortsatt at verdien av slik fangst skal inndras, og understreker at dette i seg selv begrenser faren for utnyttelse av ordningen.

#### *5.3.2.2 Avregning av bifangst av blåkveite i havfiske.*

Den problemstillingen Arbeidsgruppa diskuterte i størst detalj med hensyn til bifangst, var havfiskeflåtens problemer knyttet til bifangst av blåkveite i fiske etter torsk og hyse. Problemer knyttet til bifangst av blåkveite har vært en sak representanter fra Norges Fiskarlag har vært opptatt av over lang tid. Det hevdes at gjeldende bifangstregler utgjør et stort problem fordi regelen er vanskelig å overholde, og at fiskere blir lovbrytere selv om de prøver å opptre aktsomt i forhold til bifangstbestemmelsene. Pr. i dag har en en bifangstregel som sier at det er tillatt med 7 % blåkveite om bord til enhver tid og 12 % i den enkelte fiskeoperasjon. Det var prinsipiell enighet i Arbeidsgruppa om at bifangstproblem i størst mulig grad bør løses gjennom kvotetildelinger. I og med at dagens forvaltning av blåkveite ikke muliggjør kvoter, fremmet næringens representanter i Arbeidsgruppa et endringsforslag om at bifangsten skulle beregnes ved landing av fangst.

Hovedinnvendingen fra direktoratets representanter mot avregning ved landing var at en slik regel vil svekke grunnlaget for kontroll med fisket på feltet. Kystvaktens kontroll blir begrenset til å kontrollere at det ikke foregår direkte fiske etter blåkveite. Etter en helhetsvurdering fant likevel Fiskeridirektoratets representanter i Arbeidsgruppa å kunne gå inn for at bifangst av blåkveite i Norges økonomiske sone nord for 62° N, kan avregnes ved landing av fangst som en prøveordning. Denne prøveordningen må evalueres etter noe tid. Arbeidsgruppa fant dermed å kunne anbefale at det fra 2004 innføres en ny bifangstregel for blåkveite i fiske etter andre arter. Det presiseres her at det fremdeles skal være forbud mot et direkte fiske av blåkveite for havfiskeflåten, men at man med den nye beregningsmåten vil kunne tillate bifangst på 49,9% blåkveite i den enkelte fiskeoperasjon.

Ved å endre prinsipp for beregning av bifangst av blåkveite vil det være grunnlag for å endre tillatt bifangstprosent også. Hvis beregning av bifangst skjer ved landing vil fiskerne i en mye større grad enn i dag, kunne tilpasse seg tillatt bifangstprosent. Det var enighet i Arbeidsgruppa om at man kunne redusere tillatt bifangstprosent så lenge man fikk beregne bifangsten ved landing. En endring av avregningsmetode for bifangst av

blåkveite må etter Arbeidsgruppas oppfatning i seg selv ikke føre til at man får en økning i havfiskeflåtens fangster av blåkveite i Norges økonomiske sone nord for 62° N.

Andelen av blåkveite i fiske etter torsk og hyse har variert mellom 2,7 % i 2002 og 5,2 % i 2001. Gjennomsnittet for den havgående flåten er 4 % i løpet av de siste 3 årene. For konvensjonelle fartøyer har gjennomsnittet på andelen av blåkveite variert mellom 4,1 % og 8,9 % av de totale fangstene av torsk, hyse og blåkveite i løpet av de siste 3 årene, mens tilsvarende variasjon for trålerne er 2,2 % og 4 %. Det har vært forholdsvis stor variasjon i fangstene i de tre årene, men gjennomsnittet er ca. 4.400 tonn for havfiskeflåten.

Arbeidsgruppa er av den oppfatning at Reguleringsrådet bør behandle spørsmålet om fastsettelse av en redusert bifangstprosent.

### **5.3.3 Arbeidsgruppas tilrådninger.**

Arbeidsgruppa tilrår at bifangstproblem fortrinnsvis bør søkes løst gjennom kvotetildelinger/kvoteavsetninger.

Arbeidsgruppa tilrår at bifangst av blåkveite for havfiskeflåten i Norges økonomiske sone nord for 62° N som en prøveordning avregnes ved landing. Denne prøveordningen må evalueres etter noe tid. Det vil fremdeles være et forbud mot direktefiske av blåkveite, slik at det maksimalt vil være tillatt med 49,9% blåkveite i den enkelte fiskeoperasjon.

Arbeidsgruppa tilrår at en fastsettelse av en ny redusert bifangstprosent behandles av Reguleringsrådet. Det er forutsetningen at endring av avregningsmetode ikke i seg selv skal medføre økning i havfiskeflåtens fangster av blåkveite i Norges økonomiske sone nord for 62° N.

## **5.4 Regler om fangstdagbok og sluttseddel.**

### **5.4.1 Aktuelle regler for vurdering.**

Representantene fra Norges Fiskarlag reiste spørsmål om omfanget av plikten til å føre forenklet fangstdagbok bør reduseres ved at plikten knyttes til fartøy over 15 meter største lengde i stedet for som i dag over 13 meter.

Arbeidsgruppa har lagt til grunn at plikten til å føre fangstdagbok er et av de reguleringstiltakene som synes å ha skapt flest problem i forholdet mellom fiskerne og kontrollmyndighetene. På denne bakgrunn reiste en spørsmål om fangstdagbokplikten vil kunne kontrolleres og håndheves på en måte som reduserer problemene uten at grunnlaget for ressurs- og kvotekontrollen vesentlig svekkes.

Representantene fra Norges Fiskarlag reiste spørsmålet om å innføre adgang for skipper til å gi fullmakt til annen person til å underskrive sluttseddel/landingseddel.

## 5.4.2 Arbeidsgruppas vurderinger.

### 5.4.2.1 Bør grensen for plikten til å føre forenklet fangstdagbok økes fra å gjelde for fartøy over 13 meter største lengde til å gjelde for fartøy over 15 meter største lengde?

I forbindelse med sitt forslag om å øke pliktgrensen for føring av forenklet fangstdagbok til 15 meter, viste Norges Fiskarlag til situasjonen da forenklet fangstdagbok ble påbudt. Fiskarlaget var opprinnelig positiv til innføring av forenklet fangstdagbok, men endret senere standpunkt. Dette hadde bl.a. sammenheng med en utilfredsstillende evaluering i Fiskeridirektoratet av prøveordningen.

Forenklet fangstdagbok ble introdusert som en prøveordning den 26.7.1993 og endelig påbudt fra 27.1.1997. Norges Fiskarlag stiller fremdeles spørsmål om det reelle behov for og nytte av forenklet fangstdagbok

Representantene fra Fiskeridirektoratet anførte at fangstdagboka sammen med sluttseddelen utgjør de sentrale dokumenter ved kvotekontroll. Den fysiske kvotekontroll er begrenset til en stikkprøvekontroll – bare en liten del av landingene fra fartøygruppen som fører forenklet fangstdagbok blir kontrollert. Det at fiskerne må binde seg til et fangstanslag ved dagbokføringen er et viktig element ved kontroll av fangst om bord og av landet fangst.

Det er i dag vel 800 fartøy som fører forenklet fangstdagbok. Dersom en ser på antallet konvensjonelle fartøy mellom 13 og 15 meter som har levert fangst i årene 2000 – 2002 finner en et gjennomsnittlig antall på 380 fartøy. Dersom en tilsvarende ser på konvensjonelle fartøy mellom 15 og 21 meter finner en et gjennomsnittlig antall på 425 fartøy.

Som en ser vil en økning av grensen fra 13 til 15 meter medføre at ca. halvparten (47%) av den konvensjonelle flåten under 21 meter vil bli fritatt for plikten til å føre forenklet fangstdagbok. I denne sammenheng er det også interessant å merke seg at antallet konvensjonelle fartøy mellom 13 og 15 meter er økt med 5 fartøy fra 2000 til 2002 mens antallet mellom 15 og 21 meter er redusert med 33 fartøy i samme periode.

Fiskeridirektoratets representanter i Arbeidsgruppa mener at å øke grensen for plikten til å føre forenklet fangstdagbok til 15 meter vil svekke grunnlaget for kvotekontrollen, og går derfor inn for at dagens grense på 13 meter videreføres. Som nevnt over er den fysiske kvotekontroll begrenset til en stikkprøvekontroll – bare en liten del av landingene fra fartøygruppa som fører forenklet fangstdagbok blir kontrollert. Fiskeridepartementet sier i tildelingsbrevet til Fiskeridirektoratet for 2003 at "Fiskeridirektoratet skal styrke sin ressurskontroll ved effektiv disponering innenfor gjeldende økonomiske rammer". Videre er det fra ulike hold pekt på at kontrollen på kaikant må økes. Med de ressurser Fiskeridirektoratet har til rådighet vil en lite trolig kunne øke omfanget av kontrollen på kaikant. Det må heller være snakk om ytterligere å effektivisere bruken av de ressurser som allerede er tilgjengelige. I denne sammenheng er behovet for forenklet fangstdagbok helt sentralt.

Fiskeridirektoratet illustrerte den nytte forenklet fangstdagbok har i kontroll sammenheng på følgende måte:

5 mindre fiskefartøy kommer til havn for å levere sin fangst. Til stede er det 1 inspektør fra Fiskeridirektoratet. Fører de 5 fartøyene forenklet fangstdagbok vil inspektørens første handling være en rask gjennomgang av alle 5 fangstdagbøkene for den tur landingen omfatter. Han vil bl.a. notere ned opplysningene om fangstkvantum fordelt på art. Dette vil gi et godt grunnlag for å kunne ta standpunkt til om evt. enkelte av fartøyene bør bli gjenstand for en mer grundig kontroll. Det faktum at fiskerne må binde seg til et fangstanslag gjennom fangstdagbokføring før en kommer til kai er et helt nødvendig element for å kunne utøve en effektiv kontroll av fangst om bord og av landet fangst. Inspektøren vil i denne situasjonen kunne ha kontroll med alle disse 5 fartøyene ved hjelp av opplysninger i fangstdagboken, ved å følge med på landingen, sorteringen, veiingen og sluttsekkføringen.

Dersom inspektøren i denne situasjonen ikke hadde den forenklete fangstdagboken ville han måtte konsentrere seg om 1 eller 2 av de 5 fartøyene, og de 4 eller 3 andre ville ikke blitt gjenstand for kontroll. Gjennomgangen av de 5 fangstdagbøkene vil som nevnt over gi inspektøren som kontrollverktøy et grunnlag for å gjøre en enkel form for risikovurdering for evt. utvelgelse av kontrollobjekt. Uten fangstdagboken ville utplukking av kontrollobjekt bli helt tilfeldig, noe som lett kunne føre til at det/de fartøy som ble kontrollert gjerne var det/de av de 5 fartøy det var minst grunn til å kontrollere.

*Særmerknad fra næringens representanter:*

Kravet om å beregne fangstmengde om bord før levering fremstår for utøverne som svært vanskelig å etterleve. Fiskere opplever å bli straffet fordi myndighetene krever en nøyaktighet ved estimeringen som det for mange ikke er praktisk mulig å oppfylle. Dette oppleves som uverdigg og urettferdig for den fisker som faktisk ikke hadde noen "kriminell tanke" bak et avvik og som blir straffedømt på grunnlag av "manglende dyktighet" i å foreta nokså kompliserte og skjønnsmessige vurderinger av beregning av fangst – under et periodevis hektisk fiske.

Å beregne "korrekt" mengde fisk om bord har vist seg vanskelig for mange flåtegrupper. Årsaker til feiltaksering kan bl.a. være værforhold, stuingsfaktor, herunder ferskhetsgrad, stivhet i fisken, størrelse på fisken, fettinnhold, om det er gytetisk og manglende erfaring med arten. Det er særlig i tilfeller hvor båten ikke er fullastet at problemet med fettinnhold og størrelse på fisken oppstår. Stor fisk som rundfryses enkeltvis (stor torsk, kveite o.l), kan lett føre til avvik mellom estimert fangst og landet fangst på over 10 %. Det må også legges til grunn at fisken "letter" noe under frysing (kanskje så mye som 3-4 % ifølge erfarne skippere), og relativt betydelig ved ising av fersk fisk (kanskje så mye som 10-12 %). Særlig fersk fisk i bulk letter en del pga at den øverste fisken tynger ned den underste og presser ut væske.

Innenfor de pelagiske fiskeriene er problemet å regne ut fangstmengden fordi fisken blir pumpet rett i vanntanker. Tidligere var det også et problem at vanntrekket varierte

mellom norske og utenlandske mottakerhavner. Feil på vektene ved mottaksanleggene kan også være en medvirkende årsak til avvik, jfr Tingrettsdom.

For den mindre kystflåten, med begrenset "aksjonsradius", og som i hovedsak leverer fangsten hver dag, er det i tillegg til selve operasjonen med å beregne fangsten, også et problem at de har liten tid til å beregne fangst. Skipper er vanligvis delaktig i samtlige operasjoner om bord. Arbeidsdagene er ofte lange og slitsomme og driften kan ofte foregå under tøffe værforhold.

Ordningen med forenklet fangstdagbok (fartøy mellom 13-21 meter) ble opprettet fordi fiskerimyndighetene mente dette ville styrke deres mulighet til å innføre en effektiv kontroll. Det er således myndighetene som må godtgjøre hvorvidt ordningen spesielt for den delen av flåten som leverer hver dag, har sin berettigelse. Næringens representanter kan ikke se at dette er dokumentert. Under enhver omstendighet er det vår oppfatning at eventuelle fordeler med fangstdagbokføringen ikke oppveier de klare ulempene som er konstatert for denne gruppen, og foreslår således å unnta disse fra plikten til å estimere fangst om bord før levering. Vi har i vurderingen bl.a. lagt vekt på regelens manglende praktiske forankring og manglende legitimitet denne plikten synes å ha for utøvere/fartøy som i hovedsak leverer fangsten hver dag. Vi har videre sett hen til at andre land, herunder EU fritar fartøy under 17 meter fra plikten til å føre fangstdagbok når de har turer som er under ett døgn. Videre unntar Skagerrakavtalen fartøy over 12 meter å føre fangstdagbok når de fisker innenfor 4 nautiske mil av grunnlinjen i området øst for en rett linje mellom Hanstholm fyr og Lindesnes fyr.

Næringens representanter ønsker å understreke at vi er sterkt opptatt av at fastsatte regler for utøvelse av fiske etterleves. Ordninger som ikke har tilstrekkelig forståelse og legitimitet blant utøverne vil undergrave den generelle respekten for regelverket. Vi foreslår derfor konkret at grensen for plikten til å føre forenklet fangstdagbok økes fra 13 til 15 meters største lengde. Den flåten det er bedt om unntak for dreier seg om fartøy som i all hovedsak leverer sine fangster daglig, og disse blir så vidt vi kjenner til ikke kontrollert (kvote/bifangst etc) på fiskefeltet av verken Kystvakten eller Fiskeridirektoratet. Fangstdagboken blir i så fall et dokument som eventuelt brukes av myndighetene for kontroll etter at fangsten er levert, og bryggeseddel/sluttseddel er skrevet. Næringens representanter mener derfor at det heller må settes inn mer ressurser på kaikontroll/landingskontroll.

#### *5.4.2.2 Spørsmål om endring av kontroll- og håndhevingspraksis for fangstdagboka.*

Arbeidsgruppa konstaterer at overtredelser av forskriften om oppgaveplikt for fiske- og fangstfartøy forekommer relativt ofte sammenlignet med andre typer overtredelser av utøvelsesreglene for fiske. Arbeidsgruppa konstaterer videre at de fleste tilfellene dreier seg om mangelfull føring av dagboka i form av underrapportering av fangst.

I denne forbindelse er spørsmålet om forsvarlig fangstanslagsmetode og korrekt fangstestimering helt sentralt. Arbeidsgruppa viser til det pågående arbeidet om å utvikle

en fangstmåler for pelagisk fiske. Forsøkene med å utvikle en fangstmåler for pelagisk fisk startet opp i 1997, hvor formålet var å utvikle en sikker teknologi for å kunne måle mengde og størrelsesfordeling av pelagisk fisk som pumpes over fra en not til oppbevaringstanker om bord i fartøyet. Denne teknologien vil kunne lette arbeidet for så vel næringen som for forvaltningen, da en vil kunne oppnå en langt mer nøyaktig innrapportering av fangst sammenholdt med dagens innrapporteringer som er basert på fangstestimat ved hjelp av manuell peiling av oppbevaringstanker om bord i fartøyene. Resultatene fra målingene ser så langt svært lovende ut hvor en har oppnådd målsettingen med en nøyaktighet på +/- 3 %. Referansepunktet for målingene har vært godkjent båndvekt ved mottaksanlegg i land. I den senere tid er teknologien med å utvikle en fangstmåler også blitt høyst aktuelt i forbindelse med fangst, oppbevaring og leveranse av levende (torsk) fisk. Forsøkene fortsetter i 2003 og vil i hovedsak være basert på kvalitetssikring av målingene. Prosjektet regnes per dato fortsatt å være i utviklingsstadiet. Men en ser for seg at prosjektet nærmer seg en kommersiell fase i løpet av 2004, og vil da kunne anvendes i forbindelse med håndheving av bestemmelsene om føring av fangstdagbok.

Arbeidsgruppa anser fangstdagboka for å være et sentralt grunnlagsdokument i kvote- og ressurskontrollen. Reglene som pålegger føring av fangstdagbok kan derfor ikke endres uten at grunnlaget for kontrollen svekkes. Næringens representanter viser her til særmerknadene under pkt. 5.4.2.1.

Basert på de relativt mange overtredelsene av dagbokplikten synes det imidlertid som om riktig føring av dagboka fremstår som vanskelig for mange fiskere.

Arbeidsgruppa mener at det bør ses nærmere på kontroll- og håndhevingspraksis når det gjelder dagbokplikten. En vil spesielt peke på at det bør vurderes å nedprioritere dokumentkontroll i ettertid. Som hovedregel bør det således ikke foretas etterfølgende sammenlignende kontroll av fangstdagbok og sluttseddel.

Arbeidsgruppa ser det videre slik at terskelen for anmeldelse til politiet bør vurderes mer nøye enn i dag med sikte på å unngå saker som kan framstå som konkret urimelige å påtale og eventuelt rettsforfølge.

#### *5.4.2.3 Spørsmål om skipper kan gi fullmakt til annen person til å underskrive seddel.*

I henhold til forskrift av 22. januar 2003 om opplysningsplikt ved landing og omsetning av fisk § 6 skal mottaker/kjøper skrive ut landingsseddel/sluttseddel straks etter landing/omsetning. Sedlene skal som etter den gamle brygge-/sluttseddelforskriften være spesifisert på art, og nøyaktig kvantum skal angis. All fisk skal i henhold til § 7, første ledd veies fortløpende ved landing.

Det er videre et krav at seddelen skal undertegnes av mottaker/kjøper og den som lander fisken før denne forlater mottaksstedet. "Den som lander" refererer i denne sammenheng til ansvarshavende om bord, dvs. skipperen. Denne regelen stiller strenge krav til hvem

som kan undertegne seddelen og når undertegning skal skje. Det er ikke adgang til å dispensere fra vilkårene om utstedelse av seddel eller underskrift.

Reglene er begrunnet i kontrollhensyn og skal bidra til å sikre effektiv kontroll med fiske og fangst både når det gjelder kontroll av ressursuttaket fra det enkelte fartøy og det samlede uttaket av et fiskeslag. Ressurs- og kvotekontroll må baseres på sikrest mulige opplysninger om kvantum, og kan følgelig ikke bygge på tillitsforhold mellom aktørene. Det må foretas en faktisk avlesning eller registrering av fangsten, og denne avlesningen må legitimeres ved at både kjøper og selger skriver under på seddelen før fartøyet forlater mottaksstedet. Dette sikrer at fisk og fisker er tilstede samtidig helt frem til fisken er veid og seddel skrevet. Fiskeridirektoratet kan ikke kontrollere alle landinger, og dersom fangsten blir satt til side for å bli veid og registrert på et senere tidspunkt, vil ikke kontrollmyndighetene med sikkerhet kunne slå fast at denne faktisk er levert av et bestemt fartøy. Dette vil redusere muligheten for en effektiv kontroll både av kvoter og bifangstregler.

Fra Norges Fiskarlag sin side ble det uttalt at forskriften burde gjøres mer dynamisk på dette området. Det ble særlig fremhevet at det var et praktisk problem for fiskerne at skipper ikke har adgang til å gi annen person fullmakt til å underskrive seddelen. Som eksempel ble det for det første pekt på de tilfellene hvor kjøperne ikke er tilstede når fiskerne vil levere fangsten. Det ble videre vist til at det i en del områder er få fiskemottak, og at det derfor er et behov for å finne andre leveringsalternativer, for eksempel at fiskerne leverer fangsten til en transportør, som så frakter fisken til mottaket. Det vil da være problematisk dersom skipperen må møte opp på leveringsstedet når seddelen skal undertegnes. Dersom et slikt krav skal opprettholdes, vil det blant annet begrense hvor fiskeren kan levere, og hvor raskt fartøyet kan starte fiske igjen.

Representantene fra Norges Fiskarlag foreslo på denne bakgrunn å innføre en adgang for skipper til å gi fullmakt til å underskrive seddelen til en annen person i de tilfeller hvor kjøper ikke er tilstede ved levering, eller der det er behov for å forlate mottaket før kjøperen har skrevet ut seddel på å ha mottatt fangsten.

Fiskeridirektoratet fremhevet at notoriteten i kvotekontrollen ligger i seddelen, og at denne regelen er et av de beste virkemidlene som fiskerimyndighetene har for å kunne drive effektiv kontroll uten at en kontrollør skal kontrollere hver levering. Det ble videre vist til at det er en sammenheng mellom skippers ansvar for føring av fangstdagbok og underskriving av seddel. Det ble understreket at skipperen er ansvarlig for at det gis korrekte fangstopplysninger, og det må derfor ikke innføres ordninger som medfører pulverisering av ansvaret på dette området.

Kontrollen skal baseres på opplysninger om fisken på det tidspunktet den landes. Landingseddelen er innført for å dekke de situasjoner der fisken ikke omsettes ved landing. Frem til nå har den vært benyttet i Råfisklagets distrikt ved landinger av frossen fisk. Når nye landingsedler er utarbeidet vil de kunne benyttes ved landinger til for eksempel "mobile" mottak på steder der det er få regulære mottak. Sluttseddel skrives så ut ved mottak hos endelig kjøper. Forskriften har lagt opp til at salgslaget i disse tilfellene

kan frita fisker fra å undertegne sluttseddelen. Fisker har da allerede undertegnet landingseddelen. Dette åpner etter Fiskeridirektoratets mening muligheter for at det kan etableres fleksible landingsmuligheter for fiskere langs hele kysten, muligheter som også vil omfatte anledning til å blande fangst fra flere fartøyer for å oppnå bedre pris. Kvalitetsreglens krav til mottaksstedet vil dermed også lettere kunne oppfylles, samtidig som kravet om veiing enkelt kan ivaretas. Salgslagene vil kunne være viktige medspillere for å etablere ordninger.

Etter dette står en igjen med at det for enkelte fiskere kan være et problem at kjøpere ikke er tilstede på sine anlegg når fiskeren ønsker å lande. Det antas at dette vil gjelde et fåtall fiskere begrenset til deler av kysten. I nord antas det at de fleste mottak som er i drift, har "gode" åpningstider i de viktigste sesongene. Når dette kombineres med de mulighetene som landingseddelen åpner for, kan ikke behovet her ses å være særlig stort. Hensynet til fiskens kvalitet og markedets ønske om sikker håndtering av den, tilsier trolig at de resterende fiskere vil kunne tilpasse seg.

I sørlige deler av landet er det også en spredt mottaksstruktur og lite mobilitet i en del av flåten. Landingene fra disse fartøyene er også gjennomgående små, selv om antallet landinger er høyt. Fiskeridirektoratet er kjent med at det eksisterer former for mobile mottak her. Det som er sagt over om landingsseddel vil dermed kunne løse noe av problemene.

Det var imidlertid enighet i Arbeidsgruppa om at regelen fortsatt i enkelte situasjoner medfører et praktisk problem for fiskerne, og at en bør prøve å finne smidige løsninger på dette området.

En adgang for skipper til å gi fullmakt til å underskrive seddel reiser flere problemstillinger. Det vil for det første bli et spørsmål om hvilke krav som skal stilles til fullmektigen, for eksempel om dette må være en person med tilknytning til fartøyet. Videre vil det være et spørsmål om en person skal kunne være fullmektig for flere fartøy. En vil også måtte ta stilling til om en fullmaktsadgangen skal gjelde for alle fartøygrupper, eller om den skal være begrenset til særskilte fiskerier, størrelse på fangsten, art osv. Det må også avklares hvilke formkrav som skal gjelde for fullmakten.

Kravet til fortløpende veiing av fisken ved lossingen må en også se hen til. Det er knyttet store betenkeligheter til å flytte tidspunktet for veiing vekk fra landingstidspunktet. Den nye forskriften hadde som en vesentlig del av sin begrunnelse å skape likhet mellom landing av egenovertatt frossenfisk til nøytralt lager og levering av fersk fisk. I det første tilfellet gjaldt nemlig ikke kravet om fortløpende veiing.

En lemping av gjeldende regel på dette området vil innebære en klar risiko for at ressurskontrollen svekkes. En vil også kunne risikere at det oppstår uklarheter mht. hvem som er ansvarlig for fangstopplysningene. I tillegg vil en kunne gjeninnføre ulikheter i forhold til kravet om veiing. Etter Arbeidsgruppas oppfatning bør derfor en oppmyking av regelen i første omgang eventuelt innføres som en prøveordning. Omfanget og

innholdet av en slik prøveordning bør avklares gjennom ytterligere utredning i samarbeid med næringen og salgslagene.

### **5.4.3 Arbeidsgruppas tilrådninger.**

Representantene fra næringen tilrår at grensen for plikten for fartøy til å føre forenklet fangst dagbok økes fra 13 til 15 meter største lengde.

Arbeidsgruppa tilrår at kontroll og håndhevingspraksis når det gjelder fangst dagbokplikten revurderes. Særlig gjelder dette med sikte på å nedprioritere sammenlignende kontroll i ettertid av fangst dagbok og landings seddel/ slutt seddel. Slik kontroll gjennomføres i dag i liten grad opp mot forenklet fangst dagbok.

Arbeidsgruppa tilrår videre at terskelen for anmeldelse til politiet revurderes med sikte på å unngå saker som kan fremstå som konkret urimelige å påtale og eventuelt rettsforfølge.

Arbeidsgruppa tilrår at det blir innført en prøveordning som gir skipper adgang til å gi fullmakt til å underskrive seddel til annen person. Omfanget og innholdet av en slik prøveordning bør avklares gjennom ytterligere utredning i samarbeid med næringen og salgslagene.

## **5.5 Fiske i stengte områder.**

### **5.5.1 Aktuelle regler for vurdering.**

Representantene fra Norges Fiskarlag med tilslutning fra representanter for Norsk sjøoffiserers Forbund, framhevet som et problem at fiskere i en del tilfeller har opplevd at fiskefelt som de har ment burde vært gjenåpnet, fortsatt har blitt holdt stengt pga. manglende prioritering/kapasitet fra Overvåkningstjenestens side. Disse representantene ville i utgangspunktet gå inn for at stengte felt innenfor Overvåkningsprogrammet i Barentshavet automatisk bør åpnes innen et visst antall uker dersom ikke nye undersøkelser bekrefter at feltene fortsatt må være stengt.

Arbeidsgruppa reiste spørsmålet om Kystvaktens ressurser vil kunne utnyttes bedre enn i dag i forbindelse med åpning og stenging av felt.

Arbeidsgruppa var videre opptatt av spørsmålet om Overvåkningstjenesten bedre vil kunne informere fiskerne om sin virksomhet.

### 5.5.2 Arbeidsgruppas vurderinger.

Det var enighet i Arbeidsgruppa om at Overvåkningsprogrammet i Barentshavet er et særdeles viktig virkemiddel i arbeidet for å verne yngel og ungfisk. Det var også enighet om at Overvåkningsprogrammet, innenfor gitte økonomiske og ressursmessige rammer, må gjennomføres slik at stenging og åpning av fiskefelt skjer i samsvar med de fastsatte kriteria.

Det fundamentale særtrekk ved Overvåkningsprogrammet er at fiskefelt blir stengt og åpnet på grunnlag av konkrete feltundersøkelser. Å gå inn for en ordning som vil kunne medføre åpning av felt uten slike undersøkelser vil være å innføre et nytt prinsipp i gjennomføringen av Overvåkningsprogrammet. Representantene fra Fiskeridirektoratet mente at dette ville være uheldig, og at det ville svekke Overvåkningsprogrammet som forvaltningsvirkemiddel. Automatisk åpning av felt etter en viss tid vil bety at ikke alle felt vil være åpne/stengt i samsvar med fastsatte kriteria. Ikke minst i et internasjonalt perspektiv har det vist seg å være viktig at Overvåkningsprogrammet framstår som et program med klare retningslinjer for gjennomføringen. Dette bidrar til å øke legitimiteten til programmet både hos utenlandske fiskerimyndigheter og fiskere.

Fiskeridirektoratets representanter viste til at behovet for feltundersøkelser varierer over året i de forskjellige områdene. Å måtte undersøke alle stengte felt med samme hyppighet ville derfor medføre at Overvåkningstjenestens ressurser ville bli brukt på en urasjonell måte. Stengte felt som en ut fra erfaring, forskningsdata og annen informasjon ville anse som overveiende sannsynlig at fortsatt ville måtte være stengte, ville måtte undersøkes på ny for å unngå automatisk åpning, og en åpning som ville være i strid med de alminnelige vilkår for åpning.

Representantene for Fiskeridirektoratet viste for øvrig til at Norges Fiskarlags forslag ble vurdert av fiskeridirektoratet i 1998, og at en da stilte seg negativ til forslaget fra Norges Fiskarlag.

Arbeidsgruppa var imidlertid opptatt av spørsmålet om det vil kunne legges til rette for at Overvåkningsprogrammet vil kunne fungere mer effektivt innenfor dagens økonomiske rammer. Kystvaken er i dagens ordning en sentral leverandør av informasjon i forbindelse med driften av Overvåkningsprogrammet. Det kan reises spørsmål om Kystvaktens inspektørkapasitet vil kunne utnyttes bedre enn i dag i forbindelse med åpning og stenging av felt. En tanke kunne være at fiskefartøy på visse vilkår ble gitt adgang til å fiske i et stengt område med kystvaktinspektør om bord. Inspeksjonsresultatene ville da kunne utgjøre grunnlag for beslutning om området kunne åpnes. Arbeidsgruppa mener at det bør vurderes nærmere om Kystvakten kan benyttes på en mer effektiv måte enn i dag i Overvåkningsprogrammet. Slike vurderinger bør i første omgang foretas i dialog mellom Fiskeridirektoratet og Kystvakten.

Ut fra hensynet til forutberegnelighet og planlegging for fiskerne bør informasjonen om Overvåkningstjenestens virksomhet forbedres. Der det vil være hensiktsmessig bør informasjonen gjøres tilgjengelig elektronisk. Overvåkningstjenesten bør informere om

planlagt undersøkelsesprogram slik at fiskerne bl.a. kan få kunnskap om en tidligst mulige åpning av stengte felt.

### **5.5.3 Arbeidsgruppas tilrådninger.**

Arbeidsgruppa tilrår at det bør vurderes om Kystvaktens ressurser vil kunne utnyttes bedre slik at Overvåkningsprogrammet vil kunne fungere mer effektivt enn i dag.

Overvåkningstjenestens informasjon om sin virksomhet bør forbedres og gjøres tilgjengelig elektronisk der dette er hensiktsmessig. Det må bl.a. informeres om planlagt undersøkelsesprogram.

## **5.6 Regler om fangstrapportering**

### **5.6.1 Arbeidsgruppas vurderinger**

Arbeidsgruppa konstaterer at fiske- og fangstfartøy er underlagt omfattende rapporteringsplikter. Rapporteringspliktene kan dreie seg om inngangs- og utgangsmeldinger til/fra soner, posisjonsmeldinger og ulike former for fangstrapporter. Rapporteringspliktene er inntatt i et relativt stort antall forskrifter.

Arbeidsgruppa viser til at det lenge har vært klart at det er et forenklingspotensiale i rapporteringsregelverket. Dette ble særlig klart etter innføring av satellittsporing for fiskeflåten. Forenklinger på dette området kan blant annet oppnås gjennom standardisering av rapporter, harmonisering av rapporteringsforpliktelser mellom ulike land i Nordøst-Atlanteren, og gjennom innføring av et elektronisk rapporteringssystem (ERS). Forenklingsbehovet er erkjent av fiskerimyndighetene, som for flere år siden startet arbeidet med å etablere et elektroniske rapporteringssystem. Dette arbeidet skjer i samarbeid med andre land, og har som mål å utvikle et felles system for fiskerinasjonene ved Det nord-østlige Atlanterhav.

Fra næringens side ble det vist til forskrift av 30. juni 1999 om registrering og rapportering ved fiske utenfor noen stats fiskerijurisdiksjon § 3, hvor det blant annet fremgår at inngangs- og utgangsmeldinger skal sendes senest 6 timer før fartøyet går inn i eller ut av områder utenfor noen stats fiskerijurisdiksjon. Det ble fremhevet som en ulempe at det ikke er tillatt å drive fiske i disse timene.

Arbeidsgruppa mener at det bør arbeides for å få redusert varslingstiden ved inngang og utgang av NEAFC-området og fiskevernsonen ved Svalbard. Næringens representanter mener i tillegg at det bør være anledning til å fiske i perioden fra melding er sendt til sonegrensen passeres. I slike tilfeller må det sendes fangstkorreksjonsmelding ved passering av grensen.

Arbeidsgruppa viser videre til at fiskekjøpere, og derved fiskere, med hjemmel i saltvannsfiskelovens § 9a kan pålegges forhåndsvarsling om fiskefartøyets anløp. Regelen er begrunnet i kontrollhensyn, og slik rapporteringsplikt blir pålagt i enkelte fiskerier i enkelte perioder av året. Et pålegg om forhåndsvarsling om levering kan medføre at fartøy med kort vei fra fiskefeltet til mottaksstedet må ligge ved kai og vente før levering kan finne sted. Arbeidsgruppa forutsetter at en ikke pålegger mer omfattende meldeplikt enn nødvendig.

## **5.6.2 Arbeidsgruppas tilrådninger.**

Arbeidsgruppa viser til det pågående arbeidet med sikte på å forenkle rapporteringsreglene og understreker behovet for forenklinger.

Arbeidsgruppa mener at det bør arbeides for å få redusert varslingstiden ved inngang og utgang av NEAFC-området og fiskevernsonen ved Svalbard. Næringens representanter mener i tillegg at det bør være anledning til å fiske i perioden fra melding er sendt til sonegrensen passerer. I slike tilfeller må det sendes fangstkorreksjonsmelding ved passering av grensen.

Arbeidsgruppa tilrår at forhåndsvarsling som pålegges med hjemmel i saltvannsfiskelovens § 9a ikke gjøres mer tyngende for fiskerne enn strengt nødvendig.

## **5.7 Regler om sorteringsrist.**

### **5.7.1 Arbeidsgruppas vurderinger.**

Arbeidsgruppa vurderte hvorvidt det er et behov for å forenkle regelverket som omhandler sorteringsrist.

Fiskeridirektoratet informerte om at det allerede var gjort en del på dette området. Det ble vist til at det i 2000 er foretatt en omredigering og samling av tre ulike forskrifter som gjaldt sorteringsrist i torskestrålfisket, slik at det nå gjelder en forskrift for sorteringsrist i fisket med torskestrål og en i fisket med rekestrål. Det foreligger etter Arbeidsgruppas oppfatning derfor ikke et forenklingspotensiale for så vidt gjelder å redusere antall forskrifter på dette området.

Når det gjelder innholdet i sorteringsristforskriftene, vil en peke på at gjeldende regler har virket en tid, og det er etter Arbeidsgruppas oppfatning derfor behov for en gjennomgang, og eventuelt en modernisering av gjeldende regelverk. Blant annet kan det vurderes hvorvidt en del av bestemmelsene om utforming og montering av risten kan tas ut av forskriften og plasseres i et vedlegg. Arbeidsgruppa finner imidlertid ikke å ville foreslå konkrete endringer på dette området, da en er kjent med at en slik evalueringsprosess er planlagt i Fiskeridirektoratet.

Norges Fiskerlag tok opp spørsmålet om unntak for bruk av sorteringsrist i områder uten innblanding av yngel og småfisk. Dette spørsmålet vil imidlertid bli drøftet i "Kontaktgruppen for utveksling av synspunkt og erfaringer med bruk av seleksjonsinnretninger".

### **5.7.2 Arbeidsgruppas tilrådninger.**

Arbeidsgruppa tilrår at det foretas en gjennomgang, med sikte på en modernisering av gjeldende regelverk om sorteringsrist.

## **5.8 Regler om satellittsporing.**

### **5.8.1 Arbeidsgruppas vurderinger.**

Fiskefartøy over 24 meter er som kjent pålagt å sende fortløpende posisjonsmeldinger til Fiskeridirektoratet via satellittsporingssystemer. Plikten gjelder både norske fartøyer og fartøyer fra land Norge har inngått satellittsporingssavtale med.

Det gjelder i dag 9 ulike forskrifter om satellittsporing. Reglene om satellittsporing kan deles inn i to hovedområder; regler som pålegger fartøyerne plikter, og regler som pålegger plikter for personer som arbeider med satellittsporing.

Det er Arbeidsgruppas oppfatning at de mange forskriftene om satellittsporing medfører at regelverket på dette området til dels fremstår lite oversiktlig. Det bør derfor vurderes om antall forskrifter som omhandler satellittsporing kan reduseres. Arbeidsgruppa viser til at det særlig er et forenklingspotensiale for så vidt gjelder de reglene som omhandler det tekniske utstyret.

#### *Særmerknad fra næringens representanter:*

Næringens representanter viser til at Fiskeridirektoratet normalt varsler fartøyerne eller fartøyeier dersom sporingsinformasjon ikke oversendes automatisk som forutsatt. Direktoratet har samtidig meddelt næringen at varsling ikke er en nødvendig forutsetning i alle tilfeller før håndhevelse kan iverksettes. Næringen mener at så lenge skipperne om bord i fartøyerne ikke har mulighet til å oppdage at sporingsutstyret har sviktet, så må det påligge Fiskeridirektoratet en klar plikt til å informere fartøyerne før håndhevelse kan iverksettes.

#### *Særmerknad fra Fiskeridirektoratets representanter:*

Fiskeridirektoratets representanter viste til brev av 20. august 2003 til næringen med generell informasjon om håndheving av satellittsporingsskriftene. Det ble presisert at tilfeller der skipper ikke vil kunne bebreides for at utstyret ikke fungerer, ikke vil bli påtalt.

## **5.8.2 Arbeidsgruppas tilrådninger.**

Arbeidsgruppa tilrår at det foretas en gjennomgang av gjeldende regelverk om satellittsporing med sikte på å samordne, og derved redusere antall forskrifter på dette området.

# **6. FORMIDLING AV KUNNSKAP OM REGELVERKET.**

## **6.1 Beskrivelse av dagens ordning.**

Fiskeridirektoratet utgir ca. 300 forskrifter i året som såkalte J-meldinger. De fleste av J-meldingene omhandler regulering av saltvannsfiske.

Det har vært en jevn økning fra Fiskeridirektoratet begynte å utgi J-meldinger i 1966 og frem til i dag. 2002 var det året som Fiskeridirektoratet publiserte flest forskrifter . Det ble da utgitt 309 forskrifter

Når det gjelder J-meldingene, blir forskriftene skrevet av den ansvarlige saksbehandler ved den aktuelle seksjon i direktoratet. Ansvarlig saksbehandler kvalitetssikrer og leser korrektur, og forskriften blir så lagt inn i den interne J-meldingsdatabasen. Dette er en database som inneholder både gjeldende og utgåtte J-meldinger. Denne databasen er imidlertid kun tilgjengelig for et fåtall i direktoratet. På bakgrunn av innlegging i databasen blir så J-meldingene sendt til 114 e-postmottak i Norge, bl.a. til Fiskeridirektoratets regionkontor og organisasjoner som bl.a. Norges Fiskarlag, FHL og salgslagene. Også politiet og Kystvakten mottar J-meldingene pr. e-post. Meldinger om stopp i fisket og åpning og stenging av felt, blir også kunngjort i NRK. På bakgrunn av den interne J-meldingsbasen blir forskriftene også sendt til fiskeriavisene (Fiskaren og Fiskeriblandet), hvor de blir kunngjort i sin helhet. J-meldingene er også lagt ut på Fiskeridirektoratets internettsider og på Intranett som er en intern nettbasert informasjonsbase for samtlige av Fiskeridirektoratets ansatte, også i Ytre etat.

J-meldingsdatabasen blir ajourholdt og kvalitetssikret av Reguleringsseksjonen. Det er også Reguleringsseksjonen som sender J-meldinger på e-post, til kunngjøring i aviser og radio, og har ansvaret for oppdatering av internettbasen og Intranett.

Forskriftene blir også kunngjort i Norsk Lovtidend og lagt ut på Lovdata.

## **6.2. Arbeidsgruppas vurderinger.**

J-meldingsdatabasen er kjernen i all publisering av forskrifter i Fiskeridirektoratet. Det er den som er kilden til Internettsidene og Fiskeridirektoratets Intranett. I motsetning til på Internett, hvor bare de gjeldende forskriftene ligger, er som nevnt også utgåtte forskrifter lagret i J-meldingsdatabasen. Det er imidlertid vanskelig å finne fram i denne databasen,

og søkemulighetene må kunne forbedres betraktelig. De fleste i Fiskeridirektoratet som har tilgang til databasen bruker heller direktoratets internettsider nettopp på grunn av begrensede søkemuligheter i J-meldingsdatabasen.

Som nevnt er det kun gjeldende forskrifter som ligger ute på Fiskeridirektoratets internettsider, og det er derfor ikke muligheter for å søke etter utgåtte meldinger. Dette bør etter Arbeidsgruppas oppfatning forbedres, da det ofte er nødvendig å kunne gå tilbake til den opprinnelige forskriften for å se hva som gjaldt før endringen. Arbeidsgruppa antar at for de fleste fiskere er kunngjøring i Fiskeribladet og Fiskaren viktigst. Her blir forskriftene kunngjort i sin helhet, både selve endringen og forskriften slik den lyder etter endringen. Etter hvert som Internett overtar som informasjonsformidler vil en kunne vurdere å redusere annonseringen i avisene til kun å gjelde overskriften på forskriften, med henvisning til utgått forskrift.

Det vil da være en forutsetning at Fiskeridirektoratet oppgraderer det tekniske utstyret slik at en via internett kan søke på en enkel måte etter både gyldige og utgåtte J-meldinger

Arbeidsgruppa er kjent med at det i Fiskeridirektoratet er nedsatt en intern arbeidsgruppe som skal vurdere forbedring av publiseringen av bl.a. J-meldinger på internett. Dette arbeidet skal være ferdig innen nyttår, og vil innebære at det bl.a. vil foreligge et historisk arkiv på Internett, altså ikke bare gjeldende forskrifter. Videre skal søkemotoren forbedres, og tilgjengeligheten skal økes ved at en kan abonnere på forskrifter og få dem tilsendt via e-post og SMS.

Arbeidsgruppa mener at det i større grad bør arrangeres felles møter mellom utøverne og forvaltnings- og kontrollmyndighetene for derigjennom å diskutere hvordan regler skal forstås og håndheves.

### **6.3 Arbeidsgruppas tilrådninger.**

Dagens praksis med kunngjøring av J-meldingene i aviser som Fiskaren og Fiskeribladet bør videreføres. I tillegg bør kommunikasjonen mellom myndigheter og næringsutøvere forbedres gjennom utvidet bruk av Internett, e-post og SMS-abonnement.

På litt lenger sikt kan det vurderes om en i avisene kun skal annonsere overskriftene på hver enkelt forskrift med henvisning til at forskriften finnes på Fiskeridirektoratets internettsider. Forutsetningen må da være at en har et historisk arkiv på Fiskeridirektoratets internettsider og at søkemulighetene og tilgjengeligheten er klart forbedret. Annonsering av spesielle forskrifter som stopp i fisket og åpning og stenging av felt bør fortsatt også kunngjøres via radio.

Arbeidsgruppa mener at det i større grad bør arrangeres felles møter mellom utøverne og forvaltnings- og kontrollmyndighetene for derigjennom å diskutere hvordan regler skal forstås og håndheves.

