KOMMISJONEN FOR TILTAK MOT UTKAST AV FISK

RAPPORT MED ANBEFALINGER

28. april 2004.

Innholdsfortegnelse.

Sammendrag. 4

1. INNLEDNING. 10

1.1. Mandatet, deltakere, møter og prosess. 10
1.2. Om rapporten. 11
1.3. Definisjon av utkast. 11

2. NORSK FISKERIFORVALTNING OG UTKAST, OMFANG, REGLER OG MOTIVER. 12

2.1. Det bærende prinsippet i norsk fiskeriforvaltning. 12
2.2. Utkast, en av flere kilder til uregistrert dødelighet. 14
2.3. Omfanget av utkast, kvantum. 17
2.4. Omfanget av utkast, økonomi. 27
2.5. Utkast, konsekvenser for bestandene. 28
2.6. Gjennomgang av eksisterende regler, deres historie og formål. 30
2.6.1. Hensyn bak regelverket om utkast. 30
2.6.2. Oversikt over regler om utkast i farvann under norsk jurisdiksjon. 30
2.6.3. Andre reguleringstiltak gjennomført for å unngå og redusere utkast. 31
2.6.4. Tekniske innretninger rettet mot småfisk og bifangst. 32
2.6.5. Regulering av utkast i land som Norge har fiskerisamarbeid med. 34
2.6.6. Det sentrale motivet for å bryte reglene. 35

3. REGLENE, KONTROLLEN OG HÅNDHEVELSEN FREM TIL NÅ, GJENNOMGANG OG EVALUERING. 37

3.1. Reglene, forholdet til effekt og forenkling. 37
3.2. Hvorfor drives kontrollen slik den gjør, ”kontrollfilosofi” 39
3.3. Dagens kontrollmetoder. 42
3.4. Omfanget av kontroll. 45
3.5. Utkast, bestandsestimater og kvoteråd. 50
3.6. Håndhevelsen, forskjeller, straffenivå. 50
3.7. Holdninger, moral og etikk i næringen. 52
3.8. Kontrollinstansenes effektivitet, herunder organiseringen av Fiskeridirektoratets ytre etat. 55

4. TILTAK, GJENNOMGANG OG ANBEFALING. 59

4.1. Mulige tiltak, innledning og avgrensning. 59
4.2. Tiltakene må stå i sammenheng med hverandre og tjene to formål. 61
4.3. Utkast og omfang, tiltak for å øke kunnskapen. 63
4.4. Risikovurdering. 65
4.5. Den generelle innsats mot økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. 66
4.6. Kystvaktens operasjonskrav for å avdekke utkast. 68
4.7. Inspektører om bord. 68
4.8. Tekniske innretninger rettet mot småfisk og bifangst. 70

4.9. Tiltak om bord som øker oppdagelsesrisikoen. 71
4.10. Krav til dokumentasjon om bord i fartøyet og ved landing. 72
4.11. Midlertidig stenging av fiskefelt, Overvåkningstjenesten for fiskefelt. 73
4.12. Reguleringsformer som kan fjerne motivet for utkast. 74
4.13. Landingskontroll. 75
4.14. Tekniske innretninger for innsamling av data på sjø og land. 76
4.15. Holdninger, moral og etikk i næringen. 78
4.16. Straffenivået 78
4.17. Nye sanksjoner. 79
4.18. Organisering av kontrollinstansene, innføring av dataverktøy for fremtiden. 80
4.19. Finansiering. 85

VEDLEGGSLISTE. 88

Sammendrag

Norge har forvaltningsansvaret for noen av verdens største og mest produktive kyst- og havområder. Forvaltningen av fiskeressursene i våre havområder bygger på hovedprinsippet om at høstingen skal skje på en bærekraftig måte, basert på en best mulig vitenskapelig rådgivning. I dag er rådgivningen basert på beregninger der den samlede mengden fisk som kastes ut, ikke er lagt inn. Dette fører til at rådene inneholder feil. Utkast reduserer produksjonen i bestandene og dermed det fremtidige fangstutbyttet. Utkastet domineres ofte av småfisk som ikke nødvendigvis utgjør en stor andel av fangstvekten, men som kan representere et betydelig tap i fremtidig fangst fordi det er tale om et høyt antall individer som ikke vokser opp.

Utkast av en del arter som er kommersielt interessante er forbudt i norske farvann, men utkast av disse artene forekommer like fullt. Meningen med å forby utkast er å skape sikrere tall som grunnlag i bestandsberegningene og hindre den unødvendige ressurssløsingen som utkast medfører. Siden utkast i stor grad er forbudt er det svært vanskelig å skaffe sikre tall over det totale omfanget. Kommisjonen har gått gjennom en rekke opplysninger som finnes om utkast, og omfanget. Hovedkilden er rapporten om utkast i norske fiskerier skrevet av John Willy Waldemarsen og Odd Nakken ved Havforskningsinstituttet. Rapporten fremstår som svært nøktern og objektiv, og inneholder en tabell der utkast er presentert i forhold til hvert enkelt fiskeri. Etter å ha sammenholdt rapporten og tabellen med andre opplysninger, er kommisjonen av den klare oppfatning at det reelle utkastet i norske farvann nok ligger i tabellens helt øvre del. Tabellen gjelder år 2000, men det er ikke skjedd endringer som gir grunn til å tro at omfanget er noe mindre i dag. Utkastet hadde, med svært nøktern verdifastsettelse, en verdi på minst 760 millioner kroner i 2000. Utkast fra utenlandske fartøy som fisker i norske farvann er ikke med i noen av beregningene, og kommer i tillegg. Det er ingen grunn til å tro at utenlandske fartøy kaster ut mindre fisk enn norske. De totale verdiene som kastes er dermed betydelige.

Utkast forekommer altså i et så stort omfang at det må settes inn tiltak for å begrense det. Dette er ikke minst nødvendig når en ser på de feil i bestandsestimeringene og dermed kvoterådene som utkastet medfører. At utkast er sløsing med ressurser og dermed uforståelig og umoralsk for markedene og forbrukerne, taler på selvstendig grunnlag for at tiltak må settes inn.

Utkastforbudet er i seg selv vanskelig å håndheve. Antall saker som er avdekket fra og med år 2000, viser dette når det sammenholdes med omfanget av ulovlig utkast. Antall saker kan ikke ses som et selvstendig argument for at utkast bare forekommer i svært liten grad.

En del land Norge har fiskerisamarbeid med har innført utkastforbud. EU har ikke noe slikt forbud, men tvert i mot en plikt til å kaste ut igjen fisk det ikke er lov til å lande. Fokuset er altså satt på hva som er lov til å lande, ikke hva som er lov til å fiske, slik som i Norge. Kommisjonen er av den klare oppfatningen at den norske tilnærmingen er den rette sett i forhold til prinsippet om bærekraftig forvaltning. Noe annet er sløseri.

I erkjennelse av at selve forbudet er vanskelig å håndheve har man innført reguleringstiltak som skal hindre at det fanges fisk som det er fristende å kaste ut igjen. Permanente eller midlertidige stengninger av fiskefelt er sentrale sammen med regler som pålegger bruk av maskevidder og seleksjonsinnretninger i redskapene som skal hindre fangst av små fisk, primært fisk under minstemål. Dagens kvotereguleringer medfører at hvert fartøy har et maksimalt inntektsgrunnlag i form av et maksimalt kvantum som kan fiskes lovlig. All fisk av regulerte arter som landes, skal belastes kvote. Siden en fisker til en viss grad kan påvirke kvalitet, hvilket produkt som skal landes og dets størrelse, kan han på grunn av prismekanismene øke inntekten av kvoten. Eller sagt med andre ord; gi kvoten en høyest mulig verdi pr. kilo. Motivet for å bryte utkastforbudet er altså å skaffe seg mest mulig penger pr. kilo tilgjengelig kvote. Dette gjelder enten det er mannskapet som uten skipperens viten kaster småfisk for å få høyere lott, eller det er kvoteeier som selv står bak. I dette perspektivet eksisterer det altså et økonomisk minstemål på fisken som overstiger det forskriftsfastsatte. Reguleringstiltak som kan bedre de enkelte fartøyers driftsgrunnlag, kan være med å bygge ned dette motivets betydning. Den norske tilnærmingen med reguleringstiltak som skal hindre fangst av fisk som det kan være fristende å kaste ut, er en riktig tilnærming som må videreføres og utvides. Overvåkningstjenesten for fiskefelt i Barentshavet er svært sentral i en slik tilnærming. Finansieringen av ordningen har vært utsatt for et press i den senere tid på en slik måte at det er uheldig. Ordningen har behov for stabile betingelser. Bruken av forskningskvote kommer fiskefartøyer til gode gjennom innleie og må videreføres.

Utkastforbudet og de tilhørende reguleringstiltakene er enkelt utformet og reglene medfører ikke problemer i forhold til tilgjengelighet og forståelse blant fiskerne. Det er ikke noe forenklingspotensial i dem.

Kontroll drives ikke bare for å avsløre de som bryter reglene, men også av hensyn til samfunnets behov for kunnskap om næringen, og måten den drives på. Fiskerne er gitt eksklusive rettigheter til å høste av samfunnets felles ressurser. De må derfor i større grad enn i dag akseptere behovet for kontroll. Ved selv å legge til rette for og samarbeide om ressurskontroll, vil næringen selv bidra til å dekke samfunnets behov for kunnskap. I tider med press fra markeder og media kan dette komme næringen til nytte igjen. Næringens egne organisasjoner bør ta dette mer alvorlig enn de gjør i dag, særlig med tanke på fremtidig miljømerking av villfanget norsk fisk. På grunn av det omfang som ulovlig utkast har i dag og andre opplysninger, har kommisjonen funnet grunn til å spørre om den grunnleggende moralen i næringen generelt er god nok på dette området. Den synes ikke å være i tråd med den moral som forbudet legger opp til, nemlig null utkast, selv om det medfører at den enkelte fisker ikke tjener maksimalt i forhold til sin kvote. Samfunnet aksepterer ikke sløseri med ressursene eller handlinger som skader bestandsberegningene.

Kontrollmyndighetene har ikke tilstrekkelige ressurser til å drive en god nok kontroll rettet mot utkast i dag. Kystvakten har problemer knyttet til radarene ombord på de helikopterbærende fartøyene. I tillegg er budsjettene kuttet og det er ikke kompensert fullt ut for innføring av moms på leie av fartøyer. Kapasiteten på havet er derfor sterkt redusert når fartøyene ikke kan seiles maksimalt. Rekkevidden for et fartøy på havet er også sterkt redusert når helikopter ikke kan benyttes. Utkast avdekkes mest effektivt ved uforutsette inspeksjoner der helikopter benyttes. For Fiskeridirektoratets del er ressurssituasjonen like dårlig i dag som før tildelingen av 18 nye stillinger sommeren 2001. Man fikk ikke tildelt de resterende stillingene det var behov for og har etterpå fått redusert budsjettet. Reduksjonene har medført at antall stillinger er redusert. Kuttene har rammet inspektørsiden hardt i tillegg til overføringen av personell til Mattilsynet.

Fiskeridirektoratet er organisert med for mange regioner til at ressurskontrollen og saksbehandlingen kan sies å være god nok. Enhetene er for små til at man i særlig grad klarer å gjennomføre store landingskontroller. I tillegg er det problemer knyttet til prioriteringer i de

forskjellige regionene når kontroller på havet må følges opp i andre regioner, eller tips kommer inn i en region og formidles til andre.

De kontrollmetodene som er tilgjengelige synes å være gode i utgangspunktet, selv om en av dem ikke er tilstrekkelig utprøvd. Problemene knytter seg altså til organiseringen og den grunnleggende mangelen på ressurser. Det at ikke alle tilgjengelige sanksjoner benyttes fullt ut, er også et problem. Tilbakekall av ervervstillatelse benyttes ikke selv om sanksjonen er fremhevet som effektiv, et syn kommisjonen deler. Det er også forskjeller mellom håndhevelsen i Fiskevernsonen rundt Svalbard, og i Norges økonomiske sone. Et prinsipp om likebehandling av norske og utenlandske fiskere medfører at straffebestemmelsen i saltvannsfiskeloven ikke kommer til anvendelse fullt ut. NØS-lovens straffebestemmelse omtaler bare bot og det er denne som overstyrer. Denne likebehandlingen på havet medfører at det blir ulikebehandling mellom aktører på land og aktører på sjøen. Handlinger som medfører uregistrert dødelighet straffes ikke likt selv om konsekvensene for bestandene og vinningen er den samme. Straffene blir strengere for regelbrudd ved landing enn på sjøen.

Tiltak må settes inn og det er viktig å oppnå en effektiv innsats. I forhold til bestandene dreier det seg om å bringe den samlede uregistrerte dødeligheten ned, eller fremskaffe informasjon om dens størrelse som gjør at den blir en kjent verdi i bestandsberegningene. Man kan ikke sette inn tiltak på et område, for eksempel mot utkast, dersom det medfører at landingskontrollen trappes ned. Den samlede positive effekten på den uregistrerte dødeligheten vil utebli dersom det ikke tilføres friske midler. Kommisjonen mener best effekt oppnås dersom det settes inn tiltak som kan bedre datagrunnlaget og gjøre utkast til en kjent størrelse, samtidig som utkast og andre regelbrudd kan bekjempes direkte. Tilnærmingen er i overensstemmelse med råd fra Havforskningsinstituttet. Tiltakene vil dermed stå i sammenheng med hverandre og tjene to formål, avdekke regelbrudd og skaffe data til bruk i bestandsberegningene. Tiltak må omfatte alle fartøy som fisker i farvann under norsk jurisdiksjon, også utenlandske.

Det må utplasseres inspektører om bord på fiskefartøyer i langt større grad enn de tre man har i dag. Til å begynne med bør antallet være 40. Disse må arbeide etter metoder utviklet i samråd med Havforskningsinstituttet for å ta prøver av fangstenes størrelse og sammensetning på en slik måte at data kan brukes i bestandsberegningene. Data samlet inn på havet må sammenholdes med data samlet inn ved landing. Landingskontrollen må styrkes med dette for

øyet med minimum 31 stillinger i tillegg til 8 stillinger regionalt og sentralt. Dataene fra havet og land må behandles statistisk og eventuelle differanser vil utgjøre utkastets omfang. Det vil dermed bli mulig å sette opp et bokholderi over utkastet og legge det inn i bestandsberegningene. Arbeidsmetodene inspektørene skal bruke må være slik tilrettelagt at de også gir de opplysninger som er nødvendig dersom det er begått regelbrudd. 40 inspektører på havet koster ca. 28 millioner kroner pr år, mens de 39 stillingene på land beløper seg til ca. 19,5 millioner kroner. Det finnes hjemmel til å pålegge flåten å dekke alle kostnader knyttet til inspektører om bord. Disse må ha full myndighet og må derfor være offentlig tilsatte tjenestemenn.

Risikovurdering må innføres som arbeidsmetode for å målrette kontrollen. For å klare dette må det innføres en informasjonsdatabase som kan håndtere de ulike typer informasjon som finnes. Nye kartverktøy til bruk ved søk i satellittdata må også innføres. Full effekt oppnås heller ikke uten en bedre opplæring av Fiskeridirektoratets personell. En sentral forutsetning for en bedre ressurskontroll er en organisering av Fiskeridirektoratets ytre etat i færre regioner enn i dag. Enhver reduksjon vil være av det gode. Kommisjonen holder på en organisering etter totalansvarsmodellen der alle oppgaver løses innenfor hver region som det primære. Kommisjonen har valgt å sette hensynet til ressurskontrollen foran hensynet til forvaltningen og brukernes behov for nærhet, og foreslår 3 regioner.

Kystvakten må tilføres midler til å utnytte seilingskapasiteten fullt ut, noe som koster ca. 47 millioner kroner. Radarproblemene må også løses.

Det må innføres regler som pålegger at det benyttes utstyr for automatisk innsamling av data både på sjøen og på land. På sjøen er det tale om utstyr som automatisk registrerer og tar vare på data om belastninger på vinsjer og sensorer på samme måte som ”blue box”-teknologien som det er tale om å innføre for hvalfangsten. På den måten kan belastninger på trål, snurrevad og ringnot registreres tilsvarende. For den siste gruppen vil slikt utstyr kunne fortelle når i en fiskeoperasjon noten slippes ned og i tilfelle hvor mye. Kombinert med opplysninger om pumpingen og oppstarten av den, er dette opplysninger av stor betydning for å bekjempe problemet med utkast i form av slipping i pelagiske fiskerier. På land må det innføres regler om bruk av ”gradere”, vekter, med bestemt programvare installert. Dette vil gi de data fra landingen man er avhengig av i forhold til data fra havet for å beregne utkastets totale omfang. Dermed oppnås bedre bestandsberegninger og kvoteråd.

Ombord i fiskefartøyene må det innføres forbud mot å ha installasjoner som kverner opp avfall og dermed fisk som kastes ut. Avfall og fisk må føres ut i skutesiden over vannlinjen. Fisk vil da i større grad flyte synlig en periode før den synker, noe som vil øke oppdagelsesrisikoen betraktelig. Det er videre behov for å styrke plikten til å gi opplysninger om små fisk både ombord og ved landing. Fisken sorteres ombord og det er disse sorteringene og de tilhørende kvanta det er tale om føre å i fangstdagbok eller produksjonsjournal, og dermed også på seddel ved landing. Dette vil gjøre etterkontroll mulig.

Tiltak som hindrer fangst av fisk det er fristende å kaste ut, må innføres i de områder det ikke er gjort ennå. Kommisjonen tenker spesielt på bruk av rister i rekefisket og trålfisket i Nordsjøen. Stengningskriteriene som benyttes i Barentshavet i dag er for liberale til å hindre fangst av slik fisk, herunder fisk under det "økonomiske minstemålet". Kriteriene bør skjerpes for å bevare små fisk. Det samme gjelder for rekefisket i de samme havområdene. Her er kriteriene ikke endret i tråd med prisutviklingen, som direkte påvirker de lønnsomhetspunkter som er lagt til grunn i avveiningen mellom om det lønner seg å fiske reker eller torsk og hyse. Tilsvarende tiltak må innføres i Nordsjøen selv om problemene og de tilhørende konflikter mellom flåtegrupper er større. Her må det etableres en egen overvåkningstjeneste etter modell fra Barentshavet. I tillegg bør en utrede om det er mulig å innføre reguleringer som helt eller delvis fjerner motivet for utkast i Nordsjøen. Fiskedager er en slik reguleringsform.

Dersom ulovlig utkast avdekkes, må de tilgjengelige sanksjoner benyttes fullt ut. Skjevhetene som er påpekt må rettes opp, og administrative sanksjoner må benyttes. Dersom fartøy fratas ervervstillatelsen for en periode må kvotene avkortes forholdsmessig, ellers vil en slik sanksjon bli uten virkning dersom kvotene er oppfisket eller kan tas senere på året.

Kommisjonen ser det også som viktig at næringen selv må forsere sitt arbeid med å bedre den generelle moral og etikk. Operative tiltak må utarbeides og settes i verk. Interne sanksjoner mot medlemmer som klart bryter det som organisasjonen står for, må benyttes.

1. INNLEDNING

1.1. Mandatet, deltakere, møter og prosess.

Kommisjonen ble nedsatt av Fiskeridepartementet og politiadvokat Arnt-Erik Oust, Sunnmøre politidistrikt, ble oppnevnt som leder. Kommisjonenes medlemmer er Regiondirektør Arne Luther fra Fiskeridirektoratet, region Troms og orlogskaptein Lars Kjøren, leder av Operasjonsavdelingen ved Kystvaktskvadron Nord. Rådgiver Gunnstein Bakke i Fiskeridirektoratet har fungert som sekretær.

Kommisjonen ble gitt følgende mandat:

Kommisjonens hovedoppgave skal være å bidra til å styrke regjeringens arbeid mot ulovlig utkast av fisk på havet gjennom å:

1. *Vurdere hvordan kunnskapstilgangen om ulovlig utkast kan styrkes.*
2. *Evaluere effekten av dagens tiltak på ressurskontrollområdet i forhold til utkastproblematikken og gi en vurdering av hvilke tiltak som eventuelt bør settes inn for å styrke dette området ytterligere.*

Det er ønskelig at kommisjonen spesielt gir en vurdering av:

- *Kontrollinstansenes effektivitet, herunder organiseringen av Fiskeridirektoratets ytre etat.*
- *Tekniske innretninger rettet mot småfisk og bifangst.*
- *Bruk av inspektører ombord i fiskefartøy.*
- *Kystvaktens operasjonskrav for å avdekke utkast.*
- *Samarbeidet mellom Havforskningsinstituttet og kontrolletatene, inklusive salgslagene.*
- *Utfordringer knyttet til etterforskning av slike saker.*
- *Næringens arbeid med etikk og holdninger.*
- *Arbeidet med denne type ulovligheter i sammenheng med regjeringens generelle innsats mot økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet.*

Frist for å legge frem resultatene av arbeidet var fastsatt til 28.4.04.

Kommisjonen behandler spørsmålet om utkast generelt, og avgrenser ikke sitt arbeid til bestemte deler av farvannene under norsk jurisdiksjon. Mandatet reiser ikke spesielle spørsmål i forhold til forståelsen. I forbindelse med behandlingen av temaet om kontrollinstansenes effektivitet, har kommisjonen funnet det nødvendig å utvide saksfeltet. Bekjempelse av utkast er en av flere oppgaver for ressurskontrollen og det er ikke mulig å evaluere effekten i forhold til utkast uten å se hen til resten av oppgavene også.

Kommisjonen har hatt 6 møter av 2 til 3 dagers varighet. Fristen for levering har ikke tillatt at kommisjonen på egen hånd har igangsatt større undersøkelser for eksempel i form av intervjuer. Kommisjonen har hatt møte med representanter fra Havforskningsinstituttet og innhentet informasjon fra næringsorganisasjonene, det siste primært knyttet til spørsmålet om etikk og holdninger.

1.2. Om rapporten

Utkast er et av flere forhold som skaper problemer i forhold til forvaltningen av fiskebestandene. I tillegg er det sløsing med ressursene. Spesielt problemene for forvaltningen har så stor betydning for hvordan problemet kan bekjempes at kommisjonen har valgt å bygge opp sin rapport i tre hoveddeler i tillegg til en innledning. Den første delen plasserer utkastet i sin rette sammenheng og redegjør for omfanget. Denne delen avrundes med en gjennomgåelse av dagens regler og motivet for å bryte dem. I den andre delen evalueres dagens tiltak, mens nye tiltak behandles i den tredje delen. En slik oppbygging har den følge at enkeltpunkter ikke alltid kan leses helt alene, men må i ses i sammenheng med opplysninger i andre deler.

1.3. Definisjon av utkast

Utkast er et begrep som ikke er entydig slik det brukes i dag og det er nødvendig å definere begrepet.

På den ene siden, kanskje spesielt på forskerhold, brukes begrepet utkast som en størrelse dvs. hvor mye fisk som blir kastet ut igjen død eller døende, angitt som et mulig totalt kvantum. Størrelsessammensetningen av det totale kvantumet er også interessant. Denne forståelsen er nødvendig når utkastets betydning for fiskebestanders størrelse skal belyses. Det vises til "*Report from a workshop on discarding in Nordic fisheries",* øverst på side 10. Rapporten er ikke vedlagt.

På den andre siden, spesielt i forvaltningen og dermed i gjeldende regler, brukes begrepet som navn på to handlinger. Den første handlingen består i å kaste på sjøen igjen fisk som er tatt ombord i et fartøy. Den andre består i å slippe ut igjen død eller døende fisk fra fiskeredskapet mens dette enda befinner seg i sjøen.

”Dumping” eller å ”dumpe fisk”, er ord som også brukes om det å kaste ut fisk. Det å dumpe fisk er det samme som å kaste ut fisk eller slippe fisk som er døende. Kommisjonen vil benytte begrepet utkast som en fellesbetegnelse i det videre arbeidet. Av teksten skal det tydelig fremkomme hvilken betydningen begrepet har, kvantum eller handling.

Kommisjonen gjør innledningsvis oppmerksom på at det rettslige utgangspunktet i norsk fiskeriforvaltning er at utkast av fisk eller avfall fra produksjon ombord er tillatt, med mindre det er fastsatt særskilte forbud. Slike forbud er fastsatt for de fleste arter av kommersiell interesse.

2. NORSK FISKERIFORVALTNING OG UTKAST, OMFANG, REGLER OG MOTIVER

2.1. Det bærende prinsippet i norsk fiskeriforvaltning

Norge har forvaltningsansvaret for noen av verdens største og mest produktive kyst- og havområder. Forvaltningen av fiskeressursene i våre havområder bygger på hovedprinsippet om at høstingen skal skje på en bærekraftig måte, basert på en best mulig vitenskapelig rådgivning. Prinsippet kommer klart til uttrykk i Fiskeridepartementets visjon ”Verdier fra havet – Norges fremtid”.

Kommisjonen har for sin del valgt å se fiskeressursene eller egentlig den enkelte bestand, som en saldo på en bankkonto. De enkelte fiskebestandene eller kontoene skal gi en varig avkastning i overskuelig fremtid. Høstingen i form av fiskeriaktivitet representerer uttak fra den enkelte konto. Uttakene må ikke være så store at saldoens størrelse minker med den følge at avkastningen blir mindre. For store uttak over tid vil uvilkårlig lede til at bestandens reproduksjonsevne synker og saldoen blir mindre og mindre om ikke uttaket i en slik situasjon blir redusert. Dette kan sammenlignes med at det vil ta lang tid uten uttak fra en konto, før renter og nye innskudd har brakt saldoen opp til sitt gamle nivå.

I en bank er det etablert rutiner for å sikre innskuddene og da spesielt mot uautoriserte uttak. I kommisjonens øyne representerer eksisterende regelverk og tilhørende kontroll innen fiskeriforvaltningen sikringsrutiner. Kommisjonens mandat kan fra et slikt perspektiv ses som en gjennomgang og evaluering av om de etablerte sikringsrutinene er gode nok. Hvilken del av rutinene det er tale om, blir nærmere definert utover i rapporten.

Kvotene representerer det som maksimalt tillates tatt ut hvert år. De fastsettes for et kalenderår av gangen. Beslutningene fattes normalt i desember året før. Forut for beslutningene er det lagt frem vitenskapelige råd som beskriver størrelsen på hver enkelt bestand, og den beskatning den er i stand til å tåle.

Dødelighet forårsaket av menneskelig fiskeriaktivitet, fiskedødelighet, er det viktigste stikkordet videre. En bestand kan ikke tåle mer enn en viss dødelighet uten at dens størrelse reduseres. Overskrides den maksimale dødeligheten, synker med andre ord saldoen.

De vitenskaplige rådene består altså av to deler, bestandens størrelse og den maksimale dødelighet den er i stand til å tåle. Kommisjonen er klar over at denne måten å se rådene på innebærer forenkling til en viss grad, men den er godt egnet når fokuset skal rettes mot de egentlige problemene knyttet til utkast. Videre er kommisjonen også klar over at de vitenskapelige rådene regelmessig blir angrepet av næringen med påstander om at fiskerne vet mer enn forskerne, at bestandene er større og tåler større dødelighet i form av fiske enn forskerne foreslår. Kommisjonen har ikke spesielle synspunkter på dette utover at den er kjent med at fangstdata fra fiskerne selv, både fra fartøyer og sluttseddeldata, blir benyttet i stor grad som grunnlag i beregningene.

Den dødelighet en bestand er påført over tid er et helt sentralt element når rådene skal utarbeides. Sagt på en annen måte; det er ikke mulig å beregne hvor stor saldoen er dersom man på forhånd ikke vet hvor mye som er tatt ut. Det er her man begynner å nærme seg de reelle problemene knyttet til utkast.

Dødelighet er altså et sentralt stikkord og det dreier seg om to typer dødelighet. Det ene er registrert dødelighet og det andre er uregistrert dødelighet. I forhold til de vitenskapelige rådene som legges til grunn i forvaltningen, er begge typer dødelighet like viktige.

Hovedpoenget er å vite med så stor sikkerhet som mulig hvor mye dødelighet en bestand er påført. Det er det totale kvantumet som representerer uttaket fra kontoen.

Det sentrale spørsmålet blir dermed hva som menes med registrert og uregistrert dødelighet. Definisjoner er slik kommisjonen ser det, helt sentrale for å plassere utkastproblemet inn i sitt rette perspektiv.

Registrert dødelighet er det kvantum av en art som blir veid og oppgitt på landings-/sluttsedler ved landing fra norske fartøy, og det kvantum som blir rapportert til Fiskeridirektoratets kvotekontroll fra utenlandske fartøy som fisker i farvann under norsk jurisdiksjon. Fangstkvantumet anses som sikre tall med de reservasjoner som fremkommer nedenfor.

Med utgangspunkt i dette er det klart hva som ligger i begrepet uregistrert dødelighet, nemlig all annen dødelighet enn den som er nevnt i avsnittet over. Kommisjonen forholder seg her til dødelighet påført av menneskers fiskeriaktivitet. Naturlig dødelighet er altså ikke en del av begrepene slik kommisjonen benytter dem.

2.2. Utkast, en av flere kilder til uregistrert dødelighet

Forvaltningen av bestandene bygger som nevnt på hovedprinsippet om at høstingen skal skje på en bærekraftig måte, basert på en best mulig vitenskapelig rådgivning. Siden den totale dødeligheten er av avgjørende betydning for presisjonen i rådene, og dermed forvaltningens beslutninger, fremstår det som klart at uregistrert dødelighet representerer problemer i større eller mindre grad. Slik dødelighet innebærer med andre ord uttak fra kontoen, et uttak ingen vet med sikkerhet hvor stort er, og med store konsekvenser, som ikke merkes før etter flere år.

Kommisjonen er særlig opptatt av å plassere utkastproblemet inn i sitt rette perspektiv. Dette blir gjort i de følgende avsnittene. Kommisjonen finner allerede her grunn til å signalisere at plasseringen har betydning for hvordan tiltak foreslås utformet og omfanget av dem.

De sentrale spørsmålene som må belyses er dermed når og på hvilken måte uregistrert dødelighet oppstår. For oversiktens skyld deles fremstillingen i tre deler. Opplistingen av mulige handlinger under hver del er ikke uttømmende.

1. Uregistrert dødelighet forårsaket av fiskeredskap.

- Mange garn mistes hvert år. Disse blir ofte stående i sjøen på en slik måte at de fortsatt fisker, ofte i mange år. Dette kalles spøkelsesfiske.
- Fiskeredskaper er til en viss grad konstruert slik at fisk under visse størrelser selekteres ut, det vil si slipper unna. I fisket spesielt med trål og snurrevad vil fisk som selekteres ut i masker eller sorteringsrister, til en viss grad påføres skader og dø.
- Redskap kan også av forskjellige årsaker gå i stykker under fiskeoperasjonen, på et tidspunkt hvor fisken er så sammentrengt og dermed skadet, at den dør. Slikt redskapssammenbrudd, for eksempel notsprengning kan oppstå på et slikt tidspunkt og på en slik måte at det regnes som ulovlig utkast.
- Handlingen som består i å slippe ut igjen død eller døende fisk fra fiskeredskapet mens dette enda befinner seg i sjøen regnes inn i denne gruppen. Dette regnes altså som utkast.

2. Uregistrert dødelighet forårsaket av handlinger foretatt ombord på fartøyet.

- ”Kakking på snuten” i linefisket er utkast i denne sammenhengen. Uønsket fisk slås av kroken mens linen hales og før fisken tas ombord.
- Handlingen som består i å kaste uønsket fisk over bord igjen, er hovedårsaken til uregistrert dødelighet her. Dette kan benevnes som den tradisjonelle ”utkastsituasjonen”. Fisk som er holdt igjen ombord ved landing, for deretter å bli kastet på sjøen igjen omfattes for eksempel i pelagiske fiskerier.

3. Uregistrert dødelighet forårsaket av handlinger foretatt ved landing.

Ved landing skal all fisk veies, og nøyaktig kvantum skal oppgis på landings-/sluttseddel sammen med opplysinger om bl.a. fangsttidspunkt og fangstområde. Opplysningene benyttes i kvotekontroll, bifangst-avregning og til all fangststatistikk.

- Uriktige eller helt fraværende opplysninger medfører uregistrert dødelighet, for eksempel når det oppgis for lavt kvantum, feil art, feil fangstområde, feil produkttilstand og lignende.

- Kvantum oppgis i produktvekt, det vil si den nøyaktige vekten av produktet som er landet. Fisk landes som regel bearbeidet i en eller annen form, fra sløyd til ferdige filetprodukter. Kvotene er gitt i kilo rund vekt, det vil si den vekt en fisk har som levende. Produktvekten blir multiplisert med en offisiell omregningsfaktor, og resultatet trekkes av kvoten. Kommisjonen er kjent med at det over tid har vært fokus rettet mot omregningsfaktorene og bruken av dem. Et av problemene er at det lages produkter som det ikke finnes offisielle omregningsfaktorer for. Like fullt benyttes de offisielle faktorene og produktnavnene på landings-/sluttsedlene. Det reelle uttaket fra havet blir med dette større enn det som registreres. Dette samme skjer fordi at faktorene heller ikke er tilstrekkelig presise.

Følgende oppsummering kan brukes, med den totale dødeligheten først og den registrerte til slutt:

Total dødelighet forårsaket av fiskeriaktivitet (fisk fanget av redskapet).

- Spøkelsesfiske
- Seleksjonsdødelighet
- Notsprenging (kan være utkast)
- Slipping (utkast) .
= Fangst tatt opp av sjøen

- Kakking på snuten (utkast)
- Utkast .
= Fisk igjen ombord i fartøyet, som kan landes

- Manglende eller mangelfulle opplysninger på landings-/sluttsedler
- Unøyaktige omregningsfaktorer/produktbeskrivelser
= Korrekt registrert landet fangst (registrert dødelighet)

Kommisjonen ser det altså slik at utkast er en av flere årsaker til uregistrert dødelighet. Med utgangspunkt i hovedprinsippet som gjelder for forvaltningen av bestandene er altså utfordringen å minimalisere den totale uregistrerte dødeligheten. Dette kan gjøres via to veier, enten skaffe kunnskap som gjør at dødeligheten kan inngå i beregningene direkte eller

bekjempe handlinger som på en eller annen måte leder til uregistrert dødelighet. Disse to veiene kan kombineres.

2.3. Omfanget av utkast, kvantum

At utkast forekommer i alle fiskerier i større eller mindre grad, kan det ikke være tvil om slik kommisjonen ser det. Undersøkelser, kunnskap i Fiskeridirektoratet og Kystvakten, sammen med opplysninger i media, særlig fra midten av 90-tallet og frem til nå, gir grunnlag for si dette. Det er også utvilsomt at store deler av det utkastet som forekommer, er ulovlig etter dagens regler. Kommisjonen vil i det følgende begrunne dette nærmere.

Siden utkast representerer uregistrert dødelighet, er det av avgjørende betydning å se nærmere på noe av den kunnskap som finnes om det totale kvantum som kastes ut. Det er satt en forholdsvis kort tidsfrist for kommisjonens arbeid. Fristen er så vidt kort at den ikke tillater at kommisjonen selv igangsetter større undersøkelser for eksempel i form av intervjuer. Man er følgelig henvist til å benytte eksisterende kunnskap. I denne sammenheng representerer ”*Report from a workshop on discarding in Nordic fisheries”,* heretter kalt rapporten, hovedkilden for kommisjonen. Rapporten er ikke vedlagt i sin helhet på grunn av omfanget. Rapporten er etter kommisjonens syn et dokument som er objektivt og balansert i sin fremstilling. Dette standpunktet gjelder uavhengig av den kritikk enkelte næringsorganisasjoner har satt frem mot rapporten.

I den delen av rapporten som omhandler omfanget av utkast i norske fiskerier, er det en fullstendig referanseliste over det grunnlagsmateriale som er brukt. I ettertid er det kommet til en artikkel skrevet av en russisk forsker tilknyttet PINRO, K.M.Sokolov. Artikkelen heter ”Estimation of cod discards in the Barents sea and adjacent waters in 1993 – 2002. Comparison of results obtained using different methods”. Kommisjon legger også vekt på denne rapportens opplysninger når den vurderer det samlede omfanget av utkast. Artikkelen er også interessant i tiltakssammenheng fordi den beskriver en metode for å fastslå omfang som kommisjonen kommer tilbake til. Artikkelen er vedlagt.

Kommisjonen gjør oppmerksom på at opplysningene om omfanget slik de presenteres her, ikke kan brukes alene. De må sammenholdes med opplysninger om konsekvenser for bestandene og motivene for å bryte reglene. Dette er nødvendig fordi det ikke er tale om et

statisk omfang, det finnes forhold som påvirker omfanget av utkastet, til og med på svært kort tid. En vil redegjøre nærmere om dette under omtalen av motiver.

Utkast er et globalt problem. Rapporten oppsummerer dette i sammendraget side 8, på denne måten:

"A global order of magnitude for the quantities of fish discarded was provided for the first time in an assessment published by FAO in 1994. Annual discards from the world's fisheries where estimated to range from 17,9 million to 39,5 million tonnes. A subsequent re-evaluation of these estimates, together with adjustments allowing for subsequent reductions in discarding, indicates that current levels are lower. The most recent FAO estimate of 20 millions tonnes, if correct, is however equivalent to 25% of the reported annual production from marine capture fisheries, which are those from which most of the discards derive."

Det slås i rapporten fast at utkastet i nordiske fiskerier ligger under det globale gjennomsnittet. Rapporten oppsummerer dette i sammendraget side 9, på denne måten:

"Discarding is of concern all Nordic countries, and the data presented indicates that discarding is often fisheries-dependant. It was noticed that several fisheries in the Nordic countries have minor problems with discard, whereas others have significant discard levels. Overall discarding in Nordic countries, however, are lower than indicated in previous global estimates".

I rapporten er det presentert utkasttall for hvert enkelt land og nedenfor er de norske tallene gjengitt sammen med den innledende teksten som forklarer tabellen.

Oppsettet i tabellen gir etter kommisjonens syn et godt bilde av utkastproblemet i de enkelte fiskerier. At problemet varierer i størrelse går også igjen i tallene som er presentert for de andre nordiske landene. Det vises til rapporten når det gjelder de sist nevnte tallene.

Utkast i norske fiskerier

av

John Willy Valdemarsen & Odd Nakken

Havforskningsinstituttet

Bergen, Norge

Generell oversikt

Årlig fangst i norske fiskerier er 2,5-3 mill. tonn. I år 2000 var totalfangsten ca 2,7 mill tonn. Ca 90 % av fangsten ble fanget av fartøyer større enn 8m loa, en flåte som består av 2300 fartøyer. Norske fiskerier er variert m.h.p fiskeslag som fanges, redskaper som nyttes til fangst og fiskeområder.

Fangstfordelingen mellom bunnfiskarter og pelagiske arter er vist i Tabell 1. Det framgår av denne tabellen at pelagiske fiskeslag som lodde, kolmul,e makrell og sild er viktigst med ca. 75% av totalfangsten, mens torsk og sei er viktigste bunnfisk. Norge har dessuten et betydelig rekefiske. I tabell 2 er vist antall fartøyer over 8m loa som er involvert i ulike fiskerier, ca 2300 fartøyer (Totalt antall dekte fartøy var 8430 i år 2000)

Utkastsituasjonen i norske fiskerier

Som for de fleste andre land i Norden og verden forøvrig, blir data om utkast ikke samlet inn systematisk i Norge. Sporadiske undersøkelser er utført for å kartlegge omfang av utkast i enkelte fiskerier, spesielt i torskefiskerier der utkast av undermåls fisk har vært ansett som et problem. Referanselisten som er gjengitt bakerst, identifiserer disse undersøkelsene. Den siste undersøkelsen som er gjennomført (Nakken) var en spørreundersøkelse gjennomført av et profesjonelt institutt der fiskernes egne oppfatninger om utkast i torskefiskeriene ble kartlagt.

Basert på ulike statistikkilder og kjennskap til norske fiskerier, har forfatterne identifisert 55 forskjellige norske fiskerier der fangstobjekt, fiskemetode, fartøytype og fangst-område/sesong er inkludert (Tabell 3). For hvert av disse 55 fiskeriene har vi angitt totalt fangstkvantum i år 2000, som utgjør 93% av totalfangsten (det resterende kvantum tas av mindre fiskefartøy, mindre enn 8 m loa). For hvert fiskeri har vi videre angitt om fangst og utkast er et problem i forhold til undermåls fisk, stor fisk av både målart og bifangstarter og annen uønsket bifangst (sjøfugl, sjøpattedyr o.a). Fiskerier som er regulert med fartøykvoter

eller totalkvoter innenfor flåtegrupper evt. en kombinasjon av begge deler er også angitt. Våre anslag for hvor stor andel av totalfangsten som ender som utkast, er angitt med en sannsynlig lav, henholdsvis høy prosentandel. Det må understrekes at dette ikke er tall som er vitenskaplig basert, men som kan tjene som veiledende og som ulike aktører med kjennskap til de ulike fiskeriene kan ta stilling til og som kan være grunnlag for detaljundersøkelser av utkast. Disse anslagene viser at utkastnivået i norske fiskerier ligger på 50-200.000 tonn, som utgjør 2-8% av totalfangsten.

Hensikten med å utvikle en slik tabell over nasjonale fiskerier med sannsynlig utkast, er at det er enklere å identifisere hvilke fiskerier som er problematiske med hensyn til utkast og hvilke fiskerier der sannsynligheten for utkast er liten. Nasjonale utkastnivåer kan dermed lettere beregnes og så danne grunnlag for anslag av totalt utkastnivå i verdens fiskerier, som publisert av FAO i 1994 (Alverson et al 1994).

I norsk fiskerilovgivning er det forbud mot utkast av død eller dødende fangst av en del fiskeslag, uavhengig av størrelse (torsk, hyse, sei, uer, makrell, atlantoskandisk sild, Trondheimsfjordsild, nordsjøsild, vassild, lodde og blåkveite). En stor del av antatt utkast inkluderer imidlertid også disse fiskeslagene.

Noen kommentarer til tabellen og andre relevante problemstillinger knyttet til utkast i norske fiskerier:

- *Trålfisket etter torskefisk i Barentshavet reguleres i dag ved å stenge områder for fiske der det er stor småfisk-innblanding og ved bruk av sorteringsrist med 55 mm spileavstand kombinert med 135 mm maskevidde i trålposen. Relativt små fartøykvoter og lavere pris på småfallen fisk resulterer i utkast av undermåls og lovlig fiskestørrelse med lavere verdi (high-grading). Dette problemet antas å være mindre for fartøyer med ombordproduksjon da det ikke er prisdifferanse på filet av liten og stor fisk. Bifangst av ungfisk av beskyttede fiskeslag som torsk og hyse er imidlertid utbredt i disse fiskeriene.*
- *Reketrålfisket i Barentshavet benytter i dag sorteringsrister for å unngå fiskebifangst. Denne teknologien er relativt effektiv, men bifangst av 10-18 cm torsk og hyse samt lodde, uer, og polartorsk resulterer også i noe utkast i dette fisket.*
- *Tråling etter lodde og sild på kysten av Nord-Norge resulterer ofte i bifangst av sei og torsk. Innblanding av torsk i loddetrål reguleres med stenging av sensitive trålfelt.*

Innblanding av sei og delvis torsk under tråling etter sei kan i stor grad unngås ved bruk av nyutviklet sorteringsrist.

- *Typiske industritrålfiskerier etter tobis, øyepål og kolmule har normalt lite utkast da all fisk som inngår i fangsten kan nyttes til mel og olje.*
- *Reketråling i Nordsjøen/Skagerak har tradisjonelt resultert i betydelige bifangster av øyepål, kolmule og annen "ufisk", som tilnærmet 100% blir utsortert og kastet på havet. Mange reketrålere har på frivillig basis tatt i bruk Nordmørsrist som fjerner "utkastfisk". Utkastnivået i det norske reketrålfisket i dette området er derfor betydelig redusert de siste 4-5 årene.*
- *Norge har i dag liten innsats i krepsetrålfisket. Bifangstnivået og utkast i dette fiskeriet er imidlertid problematisk.*
- *Snurrevad har utviklet seg til å bli et viktig redskap til å beskatte torsk og hyse på kysten av Nord-Norge. I likhet med trål kan maskevidden i trålposen holde igjen fisk under minstemålet og småfallen fisk. Totalkvote innefor flåtegrupper gir også "olympisk fiske" der store enkeltfangster resulterer i at deler av fangsten blir av dårlig kvalitet og derfor dumpes. Snurrevadfiskerne tar i dag i bruk større maskevidder enn tillatt, ofte kombinert med kvadratmasker for å fange mest stor fisk innenfor sin fartøykvote.*
- *Snurrevadfisket i Lofoten er basert på gytefisk (skrei), der utkastet antas å være ubetydelig.*
- *Linefisket etter torskefisk resulterer i fangst av undermåls fisk av målarter, samt småfallen fisk av de samme fiskeslagene. Disse blir i stor grad kastet overbord. Spesielt problematisk er et linefiske med fløytline på kysten av Øst-Finnmark om sommeren, der innslaget av småhyse som ikke blir landet, er betydelig.*
- *Banklinefisket der ca. 50 autoline-fartøy deltar, tar betydelige fangster av fiskeslag som ikke blir tatt vare på og solgt. Haifisk, skjellbrosme er eksempler på utkast i disse fiskeriene.*
- *Juksafisket etter primært torsk på Finnmarskkysten fanger også noe småfallen fisk, som bl.a. som følge av små kvoter og "highgrading" blir kastet ut igjen. Noe av torsken som "settes ut" igjen etter fangst på juksa kan overleve.*
- *Garnfiske er et betydelig fiskeri for den tradisjonelle kystflåten i Nord-Norge. Grunnen til at det forekommer utkast i disse fiskeriene er først og fremst dårlig kvalitet på fangsten. Garn med lang ståtid gir ofte dårlig kvalitet.*

- *Et garnproblem av nyere dato på Finnmarkskysten er bifangst og kongekrabbe, som både ødelegger fanget fisk i garnet og kongekrabben som en verdifull ressurs.*
- *Kvantumsmessig er 55 større ringnotfartøyer og ca. 200 kystnotfartøyer særdeles viktige for pelagiske fiskerier.*
- *Ringnotfisket med større fartøyer er alle kvoteregulerte fiskerier. Selv om direkte utkast (dvs av fisk som har vært ombord) forekommer sjelden, er "slipping" av notfangster eller deler av slike som er trengt antatt å være et problem av et "visst omfang" i slike fiskerier.*
- *Norsk fiskeriforvaltning har et system for kvoteregulering av stor og liten makrell basert på vitenskaplige råd om forventet størrelsesfordeling for å begrense utkastpraksis som "highgrading" (var relativt utbredt for noen år siden da fartøyene installerte sorteringsmaskiner om bord).*

Bifangster av sei og torsk i ringnotfisket etter sild og lodde kan i perioder være betydelige. Overvåkning kombinert med stenging av felt der innblandingen av slike fiskeslag er høy, er tiltak som benyttes for å begrense bifangst og mulig utkast i disse fiskeriene.

Tabell 3. Norske fiskerier med beregnet utkast

		Ant. fartøyer	Årlig Fangst	Undermåls fisk	Annen fisk	Uønsket bifangst	Båtkvoter	Totalkvoter	min utkast %	max utkast %	min (tonn)	max (tonn)
1	Fabrikktråling etter torskefisk i Barentshavet	19	50000	2	2	0	1		1	5	500	2500
2	Ferskfisk/frysetråling etter torskefisk havet	32	62000	3	2	0	1		5	10	3100	6200
3	Småtråling etter torskefisk i Barentshavet	31	38000	3	2	0	1		5	10	1900	3800
4	Reketråling i Barentshavet/Svalbard	61	59000	2	1	0			5	10	2950	5900
5	Reketråling ved Grønland	8	4500	2	1	0	1		3	5	135	225
6	Kystreketråling nord om 62gr N	35	3000	2	1	0			1	5	30	150
7	Loddetråling	40	27000	1	2	0		1	0	2	0	540
8	Sildetråling i Vestfjorden og på kysten	40	58000	0	3	0		1	2	10	1160	5800
9	Makrelltråling	30	3600	0	1	0		1	2	10	72	360
10	Trålfiske etter vassild (stavsild)	5	7000	1	2	0		1	10	25	700	1750
11	Seitråling på Møre	17	5000	1	0	0		1	1	2	50	100
12	Seitråling i Nordsjøen		30000	1	1	0		1	2	5	600	1500
13	Industrifiske etter øyepål/kolmule	52	130000	2	2	0			0	2	0	2600
14	Tobistråling	40	120000	1	1	0			0	5	0	6000
15	Kolmuletråling	40	550000	0	1	0			0	2	0	11000
16	Reketråling i Nordsjøen/Skagerak	105	6000	2	1	0			50	200	3000	12000
17	Krepsetråling	3	350	3	3	0			10	100	35	350
18	Snurrevadfiske etter i Nord-Norge	115	26000	1	2	0	1		5	10	1300	2600
19	Snurrevadfiske etter skrei	100	5000	0	0	0	1		2	4	100	200

20	Snurrevadfiske etter flatfisk	?	100	1	1	0			5	10	5	10
21	Snurrevadfiske etter sild	?	5500	0	2	0		1	5	10	275	550
22	Snurrevadfiske på kysten av Sør-Norge	15	2000	2	1	0			3	10	60	200
23	Autolinefiske etter torskefisk	50	25000	2	2	1			5	15	1250	3750
24	Fløytlinefiske	25	3000	3	1	1		1	10	30	300	900
25	Kystlinefiske	150	13000	2	1	1	1		5	10	650	1300
26	Lofotfiske med line	100	4000	0	0	1	1		1	5	40	200
27	Linefiske etter blåkveite		6000	0	1	1		1	2	5	120	300
28	Banklinefiske etter lange/brosme	52	22000	0	2	2			5	15	1100	3300
29	Juksa på Finnmarken	200	14000	1	1	0	1		5	10	700	1400
30	Lofotfiske med juksa	300	2000	0	0	0	1		1	5	20	100
31	Dorgefiske etter makrell	250		0	0	0			1	5	0	0
32	Garnfiske etter torskefisk i Nord-Norge	400	31000	0	1	2	1		5	15	1550	4650
33	Garnfiske etter rognkjeks	300	300	0	2	2			10	50	30	150
34	Lofotfiske med garn		17000	0	1	2	1		1	10	170	1700
35	Garnfiske etter blåkveite		2000	0	1	1		1	1	10	20	200
36	Garnfisket ette sei		9000	0	1	1		1	1	10	90	900
37	Garnfiske etter lange/blålange			1	1	1			1	10	0	0
38	Garnfisket etter breiflabb		500	1	0	1			1	10	5	50
39	Garnfisket etter pigghå			0	1	1			1	3	0	0
40	Ringnotfiske etter lodde i Barentshavet	55	285000	1	2	0	1	1	1	5	2850	14250
41	Ringnotfiske etter lodde ved Jan Mayen	55	95000	0	0	0	1	1	0	1	0	950
42	Ringnotfiske etter sild (norske vårgytere)	55	400000	0	2	0	1	1	5	15	20000	60000
43	Ringnotfiske etter Nordsjøsild		81000	0	1	0	1	1	2	5	1620	4050
44	Ringnotfiske etter havbrisling		3000	0	2	0			0	2	0	60
45	Ringnotfiske etter hestmakrell		5000	0	0	0			0	2	0	100
46	Ringnotfiske etter makrell	55	130000	0	1	0	1	1	2	10	2600	13000
47	Notfiske etter sild		135000	0	3	0		1	5	10	6750	13500
48	Notfiske etter makrell		20000	0	1	0		1	1	3	200	600
49	Notfiske etter kystbrisling		3500	1	1	0		1	1	3	35	105
50	Notfiske etter sei nord om 62		18000	2	2	0		1	3	10	540	1800
51	Kystseifisket med not på Vestlandet		5000	2	0	0		1	3	5	150	250
52	Teinefiske etter kongekrabbe			2	0	0	1		?			0
53	Teinefiske etter taskekrabbe		2900						?			0
54	Ålefiske med ruser		300						?			0
55	Hummerfiske med teiner		50						?			
	TOTALT		2524600								56762	191900

For det enkelte fiskeri er det presentert tall. Tallene representerer et samlet kvantum av utkast i dette fisket og inkluderer alle arter. Kommisjonen gjør videre oppmerksom på at tallene gjelder for norske fartøyer. Et stort antall utenlandske fartøy fisker i farvann under norsk jurisdiksjon. Ukast fra disse fartøyene kommer dermed i tillegg. Fra kommisjonens synspunkt må dette faktum tillegges vekt i forhold til fiskets omfang, utenlandske fartøyer beskatter jo norske ressurser. Deres uregistrerte uttak er like alvorlig, og det er det samlede problemet som må bekjempes. Det er ikke laget tall for denne delen av det samlede utkastet, men det er mulig

for leseren å danne seg et bilde med utgangspunkt i antall utenlandske fartøyer og flaggstatenes kvoter. En svært nøktern vurdering etter kommisjonenes syn, er å legge til grunn samme prosentmessige andel utkast som for norske fartøy. Det totale kvantum utkast disse representerer blir betydelig når en ser at det i år 2000 ble rapportert fangst fra ca. 1050 utenlandske fartøy. Antall fartøy har falt frem til år 2003 hvor det totalt er registrert ca. 690. Til sammen disponerte flaggstatene kvoter på til sammen 1.188.101 tonn.

Kommisjonen finner ingenting i rapporten eller den norske delen av den, som gir grunn til å tvile på at tallene ikke er representative. Det er tvert imot slik at det i rapporten tas forbehold og redegjøres grundig for hvordan man er kommet frem til tallene. Havforsker Odd Nakken har også redegjort for innholdet i møte med kommisjonen. Kommisjonens egen og kontrollorganenes kunnskap, samt medieoppslag over tid, inneholder heller ikke opplysninger som gir noen grunn til å tvile, kanskje heller tvert imot.

I rapporten fremheves det at det er svært vanskelig å skaffe presise tall når det gjelder det totale omfanget av utkast. Kommisjonen deler dette synet fullt ut. Det er en naturlig følge av at utkast av mange arter er forbudt og moralsk forkastelig. Spesielt det siste kan lede til negativ oppmerksomhet fra forbrukere og ”grønne” bevegelser. Dette er noe som i seg selv er alvorlig nok for næringen. Myndighetene må etter kommisjonens syn derfor basere sine beslutninger på angivelser av omfang som ikke er 100 % sikre i alle henseende.

Rapporten deler inn norske fiskerier i grupper og synliggjør utkastproblemet innen hver av gruppene. Det er kommisjonens oppfatning at dette er en god måte å synliggjøre hvor problemene er størst.

Kommisjonen er blitt forelagt opplysninger som det er grunn til å nevne spesielt. Opplysningene underbygger med tyngde at ulovlig utkast skjer og at omfanget minst må være som beskrevet i rapporten.

- Kystvakten avdekker regelmessig ulovlig utkast mens inspektører er ombord i fiskefartøyer. Siden utkast av mange arter er ulovlig er det for kommisjonen påfallende at utkast skjer mens en inspeksjon pågår. Fiskeridirektoratet observerer også utkastsituasjoner når deres personell er ombord i fartøyer. Det må derfor legges

til grunn at ”rutiner” er innarbeidet ombord i mange fartøyer. De fleste sakene som er avdekket til nå, er avdekket ved at utkast pågår under inspeksjoner.

- Under inspeksjoner foretatt av både Kystvakten og Fiskeridirektoratet observeres utstyr ombord som synes egnet til bruk i forbindelse med utkast. Dette kan for eksempel være hull i dørken uten rister på steder der rister hadde vært naturlig om det bare var vann som skulle kunne renne ut, eller transportbånd som leder til hull i skutesiden eller kverner.

- I spesielle fiskerier finner ofte Fiskeridirektoratet opplysninger som tyder på at ulovlig utkast har funnet sted. Det kan for eksempel dreie seg om avvik mellom innmeldte og innveide kvantum i pelagiske fiskerier, eller funn av større mengder død fisk på bunnen.

- Både Fiskeridirektoratet og Kystvakten mottar regelmessig tips om ulovlig utkast av fisk. I tillegg mottar de ofte opplysninger fra fiskere om mye småfisk i områder, og sier at de forlater området av den grunn, mens andre fartøy forsetter å fiske i de samme områdene.

- En opplysning som særlig må fremheves er det faktum at fartøy med inspektører ombord nesten uten unntak har innblanding av fisk under minstemål, mens andre fartøy ikke har det. Kommisjonen velger i denne forbindelse å gjengi deler av et notat fra Overvåkningstjenesten for fiskefelt. Notatet omhandler bruken av de lengdemålinger som tas av inspektørene mens de er utplassert om bord i fiskefartøyer. Innsamling av slike data er en vesentlig del av arbeidsoppgavene. Sitat: *”For å kartlegge utkast/dumping av småfisk kan målingene som er foretatt av kontrollørene benyttes som ”fasit”. Dette for å sammenligne innblandingen av fisk under minstemål/småfisk fra fartøy som fisket i området de aktuelle datoene”..... ”Et tankekors er at fartøy som har kontrollører om bord nesten unntak har innblanding av fisk under minstemål, mens andre fartøy ”unngår” denne innblandingen. Andre eksempler er der hvor kontrollørene kommer om bord i et fartøy midt i en tur, og fartøyet ikke har fått noe fisk under minstemål. Samtidig er det innblanding av fisk under minstemål alle dagene mens kontrollørene er ombord.”* Sitat slutt.

- Det er gjort undersøkelser av størrelsessammensetningen ved landing fra norske og russiske fartøy. De russiske fartøyene hadde langt høyere andeler av torsk under 1 kilo i lasten enn de norske, 47 % mot 17 %. Undersøkelsen er ikke god nok som et selvstendig argument og ligger noe tilbake i tid, men nevnes likevel.

- Kystvakten opplever regelmessig at de ved ankomst til områder med høy konsentrasjon av fiskefartøyer, på spørsmål om fangstsammensetning får til svar at det ikke er problemer med innblanding av små fisk. Under inspeksjoner som er blitt foretatt i slike områder avdekkes mye små fisk, i de verste tilfellene helt opp til 70 % under minstemål.

- Kommisjonen er blitt forelagt rapporter fra saker der lengdemålinger er blitt foretatt, og velger å gjengi et sammendrag av sentrale opplysninger fra en av sakene. Opplysningene beskriver etter kommisjonens syn på en objektiv måte det som i realiteten skjer ombord på fiskefartøyer. Kommisjonen er altså av den oppfatning at det som beskrives ikke er spesielt for dette autolinefartøyet. Det er ukjent for kommisjonen om forholdet er anmeldt eller gjort til gjenstand for bruk av administrative sanksjoner. Fartøyet hadde fisket omtrent 110 tonn før inspektørene kom ombord. Mens de var ombord ble det fisket ytterligere ca.140 tonn. Alt fiske på hele turen foregikk i et begrenset område. Sammendrag fra rapporten:

  ….”Mye fisk ligger og slenger i kortrommet når de drar line. Det er ikke sperringer på sidene slik at fisk som faller ned, havner under platået og forsvinner ut svalkene. I siste del av turen når det er bra med fisk og de til tider er overkastet med fisk, går det mye ut her.

  Første gang man ble oppmerksom på at fisk ble kastet var da en inspektør så fra styrehuset at en liten torsk ble kastet ut fra kortrommet. Dette ble kommentert til skipperen som lurte på hvor stor den var. Dette ble forklart og skipperen svarte at ”den var da for stor til å kastes”. Etter ca. 1,5 døgn kunne inspektørene ikke se at noe av den aller minste fisken (under ca. 500 gram) ble frosset. Ingen ville svare på hvorfor dette ikke ble gjort. Fra rederikontoret var det mottatt en telefaks med spørsmål om hvor mye hyse under 500 gram det var i sorteringen hyse under 800 gram. Det ble i

telefaksen hentydet at det må være så lite som mulig. Kjøperne ønsket så lite av fisk under 500 gram som mulig. Det ble gitt beskjed fra inspektørene om at utkast ikke aksepteres, og den minste fisken ble samlet i korger og frosset for seg. I fabrikken ble rister over lensebrønnene fjernet av mannskapet. Fisk på dørken kan da gå ut i brønnene. Ristene ble satt på igjen etter at inspektørene hadde gitt beskjed.

Skipperens kladdebok ble forevist inspektørene og gjennomgang av denne viste at mengden innfrosset hyse under 800 gram hadde økt etter at inspektørene kom om bord. Fartøyet ble også kontrollert ved landing. Det ble tatt ut prøver av hyse og gjennomgang av disse viser at gjennomsnittlig innblanding av hyse under minstemål var 0,44 % før inspektørene kom om bord, og 10,46 % i den perioden de var om bord"….

Kommisjonen er etter dette av den oppfatning at rapporten om utkast i norske fiskerier inneholder en svært nøktern beskrivelse av det totale omfanget, og den forholdsmessige fordelingen mellom fiskeriene. Det er ikke skjedd endringer fra rapporten ble laget og frem til i dag som tilsier noe annet. Som nevnt innledningsvis må ovennevnte leses i sammenheng med blant annet beskrivelsen av motivene for å bryte reglene. I dette perspektivet er det kommisjonens oppfatning at det reelle omfanget av utkast nok minst ligger i tabellens helt øvre del. Kommisjonen drøfter senere tiltak som kan bidra til å gi mer presise beskrivelser av omfanget i fremtiden.

2.4. Omfanget av utkast, økonomi

Hittil har det vært snakk om hvor mye fisk som blir kastet ut. Hvilken verdi denne fisken representerer er også interessant og det er nødvendig å se nærmere på dette. Verdiene som presenteres er svært grove, men anses like fullt som gode nok til å gi et bilde av hvilke verdier det er snakk om å beskytte.

Hvilken verdi man skal sette på utkastet kan diskuteres; den potensielle verdien eller den faktiske verdien? Mye av fisken som kastes ut er skadet eller har liten faktisk verdi fordi den er under kommersielt optimal størrelse. Dersom denne fisken ikke var skadet eller unngikk å bli fanget inntil den oppnådde kommersielt optimal fangststørrelse, ville en kunne snakke om fiskens eller utkastets potensielle verdi.

Siden det er snakk om å gi et anslag over hvilke verdier det er tale om å beskytte ved å sette iverk tiltak, har vi valgt å fokusere på den potensielle verdien.

Norges Fiskerier er benyttet som beregningsgrunnlag for gjennomsnittsverdiene. I tillegg har man benyttet et visst skjønn. Når det gjelder de pelagiske fiskeslagene, har man valgt å benytte tilnærmet samme gjennomsnittsverdier som fremkommer av Norges Fiskerier 2000. For bunnfisk-artene har man valgt å redusere gjennomsnittsverdiene med 10% i forhold til gjennomsnittsverdiene som fremkommer av Norges Fiskerier. Dette for å ta høyde for ikke-kommersielle arter som kan være en del av utkastet. I fiskerier hvor utkastet antas å bestå av flere kommersielle arter, har man foretatt en skjønnsmessig fastsettelse av gjennomsnittsverdien. Prisene er svært nøkternt fastsatt, blant annet er yngel av torskefisk satt til kr. 3,- pr.kg. Det er lett å undervurdere verdien av småfallen fisk. Torsk vil grovt sett firedoble vekten fra den er 3 år til den er 6 år. Utkast av treåringer reduserer fangstmulighetene for seksåringer betydelig, og den konkrete verdifastsettelsen av treåringene er vanskelig. Etter kommisjonens syn representerer den anslåtte verdien et minimum.

Det maksimale omfanget som er beskrevet i tabellen ovenfor, representerer etter dette en verdi på minst 760 millioner kroner i år 2000. Prisene som er lagt til grunn framkommer i tabell vedlagt rapporten.

2.5. Utkast- konsekvenser for bestandene

Utkast reduserer produksjonen i bestanden og det framtidige fangstutbyttet. Utkast domineres ofte av småfisk, det vil si fisk både over og under minstemål, som ikke nødvendigvis utgjør stor andel av fangstvekten, men som kan representere et betydelig tap i framtidig fangst, fordi fisken ville vokst seg stor hvis den fikk leve lenge nok.

Så lenge omfanget av utkastet ikke er dokumentert i nødvendig grad og tallfestet, vil det også føre til feil i bestandsberegninger og kvoteråd. Referansen i de aller fleste bestandsberegninger er et historisk bokholderi av hvor mye den enkelte årsklasse har bidratt til det dokumenterte fisket. Denne referansen tar hensyn til en antatt naturlig dødelighet, men ikke andre former for udokumenterte uttak. Dette betyr at eventuelle utkast i fortiden har gjort at den historiske bestandsreferansen er for lav. Utkast i nåtid og framtid kan føre til en mer negativ bestandsutvikling enn det som er forespeilet i bestandsprognosene og

kvoteanbefalingene. Dette blir mest åpenbart når utkast i nåtid og fremtid er større enn det har vært i nær fortid.

Det vises til rapportens kapittel 2.2 Hva betyr utkast for bestandene, for nærmere detaljer. Kommisjonen vil presentere to eksempler fra rapportens kapittel 2.2 for å belyse konsekvensene for bestandene.

På side 39 sies følgende:
"*Da rekefisket utviklet seg i Barentshavet i første halvdel av 1980-årene ble det raskt etablert bifangstregler for torsk og hyse. Områder ble stengt for reketråling dersom fangstene inneholdt mer enn et visst antall undermåls torsk og hyse pr. vektenhet reke. For uer hadde man ikke tilsvarende regel og store mengder ueryngel og småuer ble fanget i rekefisket og kastet ut. I 1984, 1985 og 1986 ble det til sammen kastet ut mange hundre million småuer, noe som var sterkt medvirkende til at den fiskbare delen av uerbestandene minket raskt de følgende år, og til at fangsten de siste 10 år har vært meget lav.*"

På side 40 sies følgende om hysebestanden i Nordsjøen:
"*I en lang årrekke har utkastet i denne bestanden vært svært høyt. Spesielt har det vært høyt når individene i en tallrik årsklasse nærmer seg landingsstørrelse. Dette skjer når årsklassen er to år. Da vil noe av fisken ha nådd landingsstørrelse mens mesteparten av årsklassen har en størrelse som er litt under landingsstørrelse, men den er stor nok til å bli fisket og deretter kastet ut. I 2001 var 1999-årsklassen som er - eller rettere sagt var – svært tallrik, to år. Resultatet ser vi i tabell 2. Utkastet av hyse økte til "ufattelige " 118 000 tonn (600 millioner individer). Dette er 3 ganger så mye som det kvantumet som ble landet. Resultatet blir at denne årsklassen som kunne holdt oppe bestand og fangst i en lang rekke år, gir et lite løft de nærmeste en til to år. Deretter vil bestand og fangst avta meget raskt. Trolig er virkningen av 1999-årsklassen helt borte i allerede i 2004.* " Kommisjonen gjør oppmerksom på at fartøy fra flere nasjoner fisker på denne bestanden. Det er altså ikke bare norske fartøy som står bak alt utkastet av hyse.

Av eksemplene er det tydelig at konsekvensene av uregistrert dødelighet ikke nødvendigvis opptrer før etter flere år. Det er også tydelig at de fulle økonomiske effekter av utkastet heller ikke opptrer før etter flere år, det dreier seg jo om at det ikke kan høstes maksimalt av en bestand. Kommisjonen har av Odd Nakken fått opplyst at 3 – 4 % utkast regnet som et

kvantum i forhold til landet fangst, kan utgjøre 10 – 12 % regnet i antall individer. Dette forutsetter at det er små fisk som kastes ut.

2.6. Gjennomgang av eksisterende regler, deres historie og formål

2.6.1. Hensyn bak regelverket om utkast

Prinsippet om at levedyktig fisk som er ulovlig fanget straks skal slippes på sjøen og hjemmelen til å forby utkast av fisk, kom inn i Saltvannsfiskeloven da den ble vedtatt som ny lov i 1983. Hensynene bak den nye § 11 er gjengitt i lovproposisjonen, jfr. Ot.prp. nr. 85 (1981- 1982) side 10, 22 og 23. Her fremkommer det klart at det å kaste ut fisk anses som sløsing med ressursene.

I forbindelse med fastsettelsen av utkastforbudene med hjemmel i saltvannsfiskelovens § 11 har flere hensyn blitt trukket fram. Da det første utkastforbudet ble fastsatt for torsk og hyse i Norges økonomiske sone nord for 62°N den 30. april 1987, var det konkrete hovedhensynet å gjøre utkast av lovlig fanget torsk og hyse ulovlig (High grading).

2.6.2. Oversikt over regler om utkast i farvann under norsk jurisdiksjon

Saltvannsfiskeloven av 3. juni 1983 § 11 fastslår prinsippet om at levedyktig fisk som er fanget i strid med loven eller bestemmelser gitt i medhold av loven, skal straks slippes på sjøen. Andre ledd i § 11 gir Fiskeridepartementet hjemmel til å påby ilandføring av død eller døende fisk og forby utkast av fangst og fiskeavfall.

I forskrift av 10. oktober 1989 om maskevidde, bifangst, fredningstid og minstemål m.v. ved fangst av fisk og sild, er det i § 25 fastsatt forbud mot å slippe fangst som er død eller døende og å foreta utkast av fisk for følgende fiskeslag i Norges økonomiske sone: Torsk, hyse, sei, uer, makrell, norsk vårgytende sild, Trondheimsfjordsild, Nordsjøsild, vassild, lodde, blåkveite, hvitting, kolmule og breiflabb.

I forskrift av 10. oktober 1989 om maskevidde, bifangst, fredningstid og minstemål m.v. i trålfiske etter reker og sjøkreps, er det i § 19 fastsatt forbud mot å slippe fangst av reker som er død eller døende og å foreta utkast av rekefangster i Norges økonomiske sone.

I forskrift av 21. september 1994 om maskevidde, bifangst og minstemål m.m. i fiskevernsonen rundt Svalbard, er det i § 22 fastsatt forbud mot å slippe fangst som er død eller døende og å foreta utkast av følgende fiskeslag: Torsk, hyse, sei, norsk vårgytende sild, lodde, reker og blåkveite.

I forskrift av 21. september 1994 om maskevidde, bifangst og minstemål m.m. ved fiske i Svalbards territorialfarvann og indre farvann, er det i § 22 fastsatt forbud mot å slippe fangst som er død eller døende og å foreta utkast av følgende arter: Torsk, hyse, sei, lodde, reker og blåkveite.

I de årlige reguleringsforskriftene for NVG sild, nordsjøsild, makrell og lodde er det fastsatt forbud mot å kaste ut avfall fra ombordproduksjon. Dette kommer i tillegg til det ordinære forbudet mot å kaste ut fisk.

Rettstilstanden kan på bakgrunn av ovennevnte oppsummeres med å fastslå at det i Norges økonomiske sone, i fiskerivernsonen rundt Svalbard og i Svalbards territorialfarvann og indre farvann er fastsatt utkastforbud for nærmere spesifiserte fiskeslag, samt reker og samt avfall av noen få arter. Utkastforbud er ikke fastsatt for fiskerisonen ved Jan Mayen.

Av vesentlig betydning for forståelse og håndheving av utkastforbudet er hvordan ” død eller døende ” skal defineres. Fiskeridirektoratet har i denne forbindelse fastsatt forskriftsbestemmelse om at slipping av ringnotfangster ikke kan foretas etter at pumping av fangsten har startet. Dersom fisken før pumping har startet er så trengt at den er døende er det ikke lengre tidspunkt for pumpestart som gjelder.

2.6.3. Andre reguleringstiltak gjennomført for å unngå og redusere utkast

Slike tiltak går ut på å legge til rette for at fiskerne i størst mulig grad skal unngå å fange fisk som det kan være fristende å kaste ut. Utkast skjer bl.a. fordi man får fisk som man ikke har adgang til å fange. Det kan være fisk under minstemål, for store bifangster eller kvoteoverskridelser. Det kan også være fisk som ikke er ulovlig tatt, men som blir kastet ut av økonomiske årsaker (High grading). Også fisk av dårlig kvalitet blir kastet ut, for eksempel fisk fra overstått garnbruk. Reguleringstiltak som direkte eller indirekte skal redusere utkast må formes slik at de relaterer seg til årsakene til utkast. Utkast av fisk under minstemål må for

eksempel møtes med tiltak i form av bedring i beskatningsmønster slik at man reduserer fangsten av fisk under minstemål. Jo mindre slik fangst, jo mindre utkast av slik fangst.

Viktige reguleringstiltak som direkte eller indirekte bidrar til å redusere utkast, er følgende:

- Permanent stengte ungfiskområder.
- Overvåkningsprogammet i Barentshavet, midlertidig stenging av fiskefelt.
- Bedret seleksjon i trål og snurrevad gjennom utvikling og innføring av sorteringsristsystem og kvadratmasker i reke- og torskefiskerier. Det gjelder ikke regler om bruk av rist i Nordsjøen. Hver redskapsgruppe vil bli gjennomgått nedenfor.
- Samlekvoteordningen for torsk, hyse og sei med konvensjonelle redskap nord for 62°N.
- Begrensninger i antall garn og påbud om røkting.
- Forbud mot å fiske i tider av døgnet for å redusere faren for neddreping av sild.
- Forbud mot visse installasjoner og sorteringsmaskiner ombord i fartøy ved fiske etter makrell.
- Det er i den senere tid innført regler som gir flere flåtegrupper faste kvoter og dermed fjernes en del bifangstreguleringer.
- Det er også innført regler som gir flere fartøygrupper, herunder kystfartøy, muligheten til å slå sammen kvoterettigheter og dermed oppnå et bedre driftsgrunnlag.

Vederlag for omkostninger ved ilandføring av ulovlig fangst når det er åpenbart at fangsten ikke var tilsiktet, må nevnes spesielt. Verdien av ulovlig fangst skal inndras til fordel for salgslagene, men fisker får beholde 20 % som vederlag for omkostninger ved ilandføringen.

2.6.4. Tekniske innretninger rettet mot småfisk og bifangst

Hvor stor presisjon man kan ha med hensyn til fangst av en bestemt art er avhengig av flere faktorer som for eksempel målartens (ønsket fiskeart) adferd, døgntidsvariasjon, årstidsvariasjon, feltvariasjon og fiskerens kunnskap om målarten.

Utsortering av målart før fangst er kanskje lettest i fiske etter sild og makrell. Mens i fiske etter bunnfiskarter er det ofte vanskelig å skille mellom artene før fangst, da de ofte opererer på samme felt samtidig, bortsett fra når fisken er på gytevandring. Uansett målart, er det

vanskelig å unngå bifangst i større eller mindre grad. Valg av størrelse på målart før fangst er i de fleste fiskerier svært vanskelig da små og stor fisk ofte opererer i samme område.

For å redusere muligheten for fangst av fisk under minstemål og redusere fangst av fisk i rekefiske, er det innført i forskrift påbud om bruk av en del tekniske innretninger i endel fiskeredskaper.

Nedenfor tar vi for oss redskap for redskap og beskriver hvilke tekniske innretninger som er påbudt i henhold til forskrift:

Snurpenot:

Det er pr. i dag ikke mulighet for å benytte tekniske innretninger innmontert i redskapet for å selektere ut fisk under minstemål eller uønsket bifangst.

Trål:

Torsketrål – Det er påbud om bruk av sorteringsrist nord om N 62° og påbud om minste tillatte maskevidde i torsketrål på 120 mm for Nordsjøen sør N 64° og 135 mm for Norges økonomiske sone nord om N 64°. Reduserer beskatningen av fisk under minstemål. Hindrer ikke bifangst av andre arter enn målarten.

Reketrål – Det er påbud om bruk av sorteringsrist med maksimum 19 mm spileavstand nord om N 62° og påbud om minste tillatte maskevidde på 35 mm som gjelder for hele Norges økonomiske sone. Sorteringsrist er ikke påbudt i Nordsjøen sør for N 62°. Ved bruk av sorteringsrist reduseres muligheten for innblanding av fiskeyngel i rekefangstene og i hovedsak konsumfisk over 18 cm. Uten rist er det kun maskeseleksjon som gjelder. Dette hindrer ikke bifangst av andre arter enn målarten og muligheten for seleksjon er begrenset til maskeseleksjon.

Industritrål – Minste tillatte maskevidde. Reduserer ikke muligheten for fangst av andre arter enn målarten og fangst av fisk under minstemål.

Flytetrål – Minste tillatte maskevidde. Ved bruk av sorteringsrist i fiske etter sild vil man redusere muligheten for bifangst av torsk og sei. I fiske etter andre arter reduserer

maskevidden muligheten for fangst av fisk under minstemål. Reduserer ikke muligheten for bifangst av andre arter.

Snurrevad:

Minste tillatte maskevidde. Påbud om bruk av kvadratiske masker nord og øst om ”streken” i Barentshavet. Reduserer beskatningen av fisk under minstemål. Hindrer ikke bifangst av andre arter enn målarten.

Garn:

Fisket er regulert med minste tillatte maskevidde, maksimum garnmengde pr. fartøy, maksimum garnhøyde og minimum trådtykkelse. Redskapet er svært størrelsesselektivt. Hindrer ikke bifangst av andre arter enn målarten.

Line:

Ingen tekniske innretninger for å unngå fangst av fisk under minstemål. Hindrer ikke bifangst av andre arter enn målarten.

Juksa:

Ingen tekniske innretninger for å unngå fangst av fisk under minstemål. Hindrer ikke bifangst av andre arter enn målarten.

2.6.5. Regulering av utkast i land som Norge har fiskerisamarbeid med

Canada, Grønland, Island, Færøyene og Russland har forbud mot utkast. man går ut fra at hensynene bak utkastforbudet i disse landene i hovedsak er de samme som i Norge. Når det gjelder reguleringstiltak for å understøtte utkastforbud har man ikke tilstrekkelig kunnskap til å uttale seg spesifikt om slike tiltak finnes. Det vises imidlertid til forvaltningssamarbeidet mellom Norge og Russland, og til at Russland bl.a. har reguleringer i form av stengte områder for å unngå fangst av og utkast av småfisk.

EU har forbud mot å beholde ombord eller å lande fisk som er tatt i strid med regelverket. EU har følgelig et utkastpåbud. EU’s regelverk er ikke utformet slik at det gir grunnlag for en effektiv kontroll med selve utøvelsen av fisket. I EU er det ikke forbudt å fiske ”ulovlig” fisk. Å fiske fisk under minstemål er ikke ulovlig fordi minstemålet refererer seg til landing og ikke til fiske. Tilsvarende er det ved bifangst- og kvoteoverskridelser. EU-systemet er mer

opptatt av at ulovlig fisk, herunder småfisk ikke skal bli ilandført, enn av uttaket på sjøen. Regelverket og kontrollresursene blir konsentrert om landing i større grad enn om selve fisket. Mens man i Norge har plikt til å skifte fiskefelt dersom man får ulovlig fangst, kan man i EU frigjøre seg ved å kaste ut den ulovlige fangsten.

I EU har det over flere år pågått utredningsarbeid i forbindelse med en eventuell endring av EU' regelverk om utkast. Det er forventet at EU vil sette i verk visse pilotprosjekter for dette formålet.

2.6.6. Det sentrale motivet for å bryte reglene

Hvorfor ulovlig utkast skjer er et sentralt spørsmål, og svaret inneholder vesentlig informasjon som har betydning når tiltak skal utformes.

De fleste fiskerier i Norge er lukket og underlagt kvotereguleringer. Det er en sammenheng mellom artene som er omfattet av kvotereguleringene og de som det er fastsatt utkastforbud for. Det dreier seg om de samme artene i utstrakt grad. Fartøyene er underlagt kvoter og til en viss grad bifangstregler. Det maksimale kvantum som kan fiskes av det enkelte fiskefartøy er dermed fastlagt.

Dersom kvoten overskrides, skal verdien av det overskytende inndras til fordel for salgslagene. Det samme gjelder for bifangst utover det tillatte kvantum eller dersom det er for høy innblanding av fisk under minstemål. Hvert fartøy har dermed et maksimalt inntektsgrunnlag hvert år. Dersom et fartøy fisker det maksimalt tillatte, vil den konkrete inntekten bli fastsatt av hvilken pris en fisker oppnår for sin fangst. Prisen fastsettes på bakgrunn av art, produkttype, størrelse og kvalitet. De konkrete prismekanismene er sammensatte og kommisjonen finner det ikke nødvendig å redegjøre detaljert for alle her.

Hovedpoenget er at fiskeren selv er sentral i forhold til å oppnå en så høy verdi som mulig på sin egen fangst, eller sagt på en annen måte; så høy verdi som mulig pr. kilo kvote. Det er han som beslutter hvilken art det skal fiskes på, hvilke produkt han skal levere og til en stor grad dets kvalitet. Valgmulighetene er mer begrenset i enkelte fiskerier enn andre og prisene forandrer seg med varierende hastighet i de enkelte fiskerier. Kommisjonen har ikke til hensikt å skille mellom alle muligheter, men behandler temaet generelt.

Det er altså fiskeren selv som er i posisjon til å foreta vurderinger av om det er økonomisk lønnsomt innenfor kvoteåret, å kaste ut fisk eller ikke. All fisk han bringer til land, enten den er salgbar eller ikke, skal belastes hans kvote. Det vil si at små fisk enten den er over minstemålet eller ikke, blir belastet kvoten eller grunnlaget for avregning av bifangst. Det er dermed nokså innlysende at fisk som ikke vil generere inntekt i det hele tatt eller bare liten inntekt, ikke vil bli brakt til land uten videre. Kommisjonen viser i denne sammenhengen til telefaksen som er nevnt ovenfor under 2.3. Omfanget av utkast, kvantum. Det er kommisjonens oppfatning at denne ene ikke representerer noe særsyn, jfr. opplysningene referert fra Overvåkningstjenestens notat om fisk over og under minstemålet.

Det å kaste ut igjen småfisk og beholde den store om bord kalles high grading, og er et gammelt fenomen. Utkast av skadet fisk eller fisk av dårlig kvalitet må også kunne sies å falle inn under dette begrepet. Kakking på snuten i linefiske likeså. Ved tilstrekkelig prisforskjell er det betydelige pengesummer å tjene på dette over tid i fiske etter bunnfisk.

Kommisjonen ønsker å trekke frem at fortjenesten i pelagiske fiskerier kan bli svært stor på kort tid. I dette fisket foregår det til tider en form for high grading mens fisken ennå befinner seg i sjøen, det er dette som kalles slipping. Kommisjonen ble i sitt første møte forevist en video av et notkast med makrell der store kvantum ble sluppet ut etter først å ha blitt trengt så mye sammen at den klart var døende. Det vil si at den ikke overlever. Det er opplyst at kjøpere av makrell ikke ønsker for store laster fordi det forringer kvaliteten. Dersom fisker kaster på stimer som overstiger det kvantum kjøperne ønsker, risikerer han at landingen blir avbrutt fordi kvaliteten forringes. Fiskeren må da levere resten som råstoff til mel og oljeproduksjon. Det er opplyst for kommisjonen at det ikke er uvanlig at det slippes 100 – 200 tonn om gangen i tilfeller som vist på nevnte video. Dersom prisforskjellen mellom stor makrell og råstoff til mel og olje er kr. 5,-, kan 200 tonn utgjøre kr. 1.000.000,- i forskjell på maksimal verdi av kvoten. Kommisjonen ønsker i den sammenheng å fremheve at slik slipping er gjort unna på få minutter, helt ned til 1 – 2 minutter. Tilfellet vist på videoen er ikke anmeldt. At det i det hele tatt forekommer utkast i det konsesjonspliktige ringnotfisket kan etter kommisjonens oppfatning kun ses som en bekreftelse på at kortsiktig økonomisk vinning er det styrende. Denne delen av fiskeflåten er den mest lønnsomme og den eneste som virkelig tjener penger, og således ikke har det samme økonomiske presset mot seg som andre grupper.

Man kan spørre om det er mulig å lage generelle matematiske modeller for når det vil lønne seg for en fisker å kaste ut fisk eller ikke. I rapporten fra workshop om utkast i nordiske fiskerier, del 2.4, er det laget noen slike modeller. Disse viser klart at det eksisterer grenser for når det lønner seg å kaste ut fisk eller ikke. Problemet slik kommisjonen ser det er at det synes svært vanskelig å lage generelle modeller. Grunnen til dette er at fiskepriser og spesifikke kostnader knyttet til enkelte fartøy varierer for mye til at generelle modeller kan fungere fullt ut. Modellene i rapporten er basert på danske forhold og kan ikke overføres til norske forhold uten videre. I dette perspektivet er det likevel klart at generelle modeller nok kan utarbeides for en del norske fiskerier og brukes som et verktøy for å kunne forutsi noe om på hvilket prisnivå det ikke lengre er like lønnsomt å kaste ut fisk, eller motsatt.

I NRK-programmet Brennpunkt opplyste en av fiskerne som stod frem at de kastet ut små fisk uten at skipperen hadde kunnskap om det. Grunnen til at de gjorde det var at de ønsket så stor lott som mulig og at stor fisk var bedre betalt enn små. Kommisjonen legger til grunn at dette nok kan skje, men legger videre til grunn at det utkastet som ikke lønner seg fra en kvoteeiers ståsted, heller ikke uten videre lønner seg for en fisker på dekk. Det er delvis de samme kostnader som skal inn i regnestykket, felleskostnader skal jo trekkes fra før lotten beregnes. Det er derfor kostnader på kvoteeiers hånd som ikke inngår i lottoppgjøret som avgjør. Men på samme måte som for en kvoteeier, er det nok mulig å lage modeller.

Kommisjonen er etter dette av den oppfatning at det er økonomisk vinning som er hovedmotivet bak ulovlig utkast. I tillegg kan utkast være motivert av ønske om å skjule et ulovlig fiske, for eksempel i områder med for høy innblanding av fisk under minstemålet. Kommisjonen ser også dette som et økonomisk motiv, enten direkte gjennom det ulovlige fisket eller fordi man søker å unngå de økonomiske belastningene som ligger i straffeforfølgning.

3. REGLENE, KONTROLLEN OG HÅNDHEVELSEN FREM TIL NÅ, GJENNOMGANG OG EVALUERING

3.1. Reglene, forholdet til effekt og forenkling

De norske reglene er bygd opp med fokus på uttaket av sjøen. Det er således ulovlig å fiske fisk under minstemål, utover kvote eller i strid med bifangstregler. Dette i motsetning til i EU, der fokus er satt på at det er ulovlig å lande slik fisk. Utkast er en handling som skjer etter at

fisken er fanget i redskapet og før den landes. Utkastforbud er derfor helt nødvendig som en del av den norske tilnærmingen. Om regelen heller skulle vært speilvendt, det vil si at alt utkast er forbudt med mindre det særskilt er tillatt, bør vurderes. Det ville være i tråd med måten reguleringsforskriftene er bygget opp på. For fiskeren vil den rettslige følgen være akkurat den samme. Kommisjonen finner grunn til å spørre om det ikke er på tide å innføre utkastforbud også for lange og bromse.

Det er åpenbart for kommisjonen at selve utkastforbudet alene er vanskelig å håndheve. Grunnen til dette er at fiskefartøyer opererer i et stort geografisk område og at de i dag nærmest må tas på fersken om ikke personer som er direkte involvert står frem i etterkant. Denne innvendingen ble også fremmet når forbudet for torsk og hyse ble innført. For å møte dette problemet er det innført andre reguleringstiltak som støtter opp under selve utkastforbudet. Disse tiltakene er utviklet med utgangspunkt i prinsippet om at utkast hindres dersom det ikke fanges fisk som det er fristende å kaste ut.

Kommisjonen er av den klare oppfatning at den norske tilnærmingen gjennom regulering av beskatningsmønster og kvoter, å redusere fangstene av ”utkastfisk”, må være en riktig tilnærming. På denne måten fjernes årsaker til utkast. Dette må videreføres. Den norske tilnærmingen kan dermed sies å være komplett i den forstand at man setter inn tiltak allerede før selve fisket starter og opprettholder slike tiltak frem til landingen. Kommisjonen ser det altså slik at reglene gir en effekt i forhold til å redusere mengden fisk som kastes ut i norske farvann, men det er vanskelig å tallfeste effekten presist, jfr. det som er sagt ovenfor om omfanget av utkast.

Som det fremgår er det kommisjonen sitt syn at reglene som bidrar til å hindre beskatning av små fisk fungerer etter sin hensikt, men man finner det ikke logisk i et slikt bilde at regler som påbyr sorteringsrister i trålfiske etter bunnfisk og reker i Nordsjøen ikke er innført.

Når det gjelder utkast av fisk som ikke er ulovlig fanget, for eksempel torsk over minstemål i Barentshavet dvs. high grading, kan ikke dette utkastproblemet løses ved å innføre flere regler. Fiskerimyndighetene har ikke rådighet over fastsettelse av fiskeprisene (og skal heller ikke ha det) og kan dermed ikke eliminere slike årsaker til utkast. For fiskerimyndighetene blir det her i hovedsak et spørsmål om å håndheve selve utkastforbudet. Det er imidlertid et problem at opplysningene om størrelsessammensetning på sedlene ikke er presise nok i dag.

Salgslagene har regler om sortering av fangsten, men aksepterer i stor grad at fangsten føres som samfengt. Det er dermed ikke mulig å basere kontroll på seddelopplysningene.

Det som er sagt i avsnittet over kan også påvirke negativt de effektene som fartøykvoter og strukturordningene er forventet å medføre. Ønsket om kortsiktig profitt behøver ikke nødvendigvis å bli mindre hos alle selv om driftsgrunnlaget er mer enn tilstrekkelig til å gi et positivt årsresultat.

Kommisjonen er av den oppfatning at regelen om at fangst ikke kan slippes i notfiske etter at pumping har startet, er problematisk, når det er slik at fisken alltid er trengt så mye at den er døende på det tidspunktet pumping kan starte. Det vil altså si at det foreligger en hovedregel som forbyr slipping, mens det er "unntaket" som fremstår som hovedregelen i det daglige. Kommisjonen er kjent med at det var fokus på denne bestemmelsen under makrellfisket i 2003 og at fiskerne selv har et stort ansvar her. Man er av den oppfatning at den store økonomiske gevinsten som kan ligge i det å slippe ut fangst nok vil kunne styre i en for stor grad.

Kommisjonen vil også peke på at det ikke er klart utad hva som er å regne som ulovlig utkast dersom en ser på den såkalte Tenorsaken. Her ble det kappet bort deler av fisken som egentlig etter omregningsfaktorens definisjon skulle sittet på fisken. Dette ble i media fremstilt som dumping det vil si utkast. På en måte er det utkast fordi en verdifull ressurs blir kastet på havet, noe som er sløsing, mens det i påtalemyndigheten er ansett for å innbære brudd på reglene om føring av fangstdagbok (underrapportering).

Reglene om utkast er ikke vanskelig å forstå verken for fiskere eller kontrollpersonell. De er enkelt utformet og uproblematisk å etterleve dersom en ikke bare fokuserer på maksimal kortsiktig profitt. Kommisjonen kan dermed ikke se noe forenklingspotensiale i dem.

3.2. Hvorfor drives kontrollen slik den gjør, "kontrollfilosofi"

Enhver kontrollvirksomhet må drives etter en overordnet filosofi som forklarer hvorfor og hvordan kontrollen i utgangspunktet skal drives. Filosofien danner en sentral del av begrunnelsene for tiltak som iverksettes.

Det er på alle områder i samfunnet erkjent at det er nødvendig med et kontrollapparat for å sikre at regler ikke blir brutt i større grad enn samfunnet som en helhet kan akseptere. Kommisjonen ser på ulovlig utkast som en type regelbrudd der samfunnet ellers synes å ha en langt lavere terskel for å fordømme handlingene enn fiskerne selv. I dette bildet spiller det faktum at fiskerne er gitt en eksklusiv rett til å høste av felles ressurser trolig en stor rolle.

Samfunnet er på alle områder der det finnes et kontrollbehov, innrettet slik at det ikke er lagt opp til 100 % kontroll av alle handlinger der det finnes en risiko for lovbrudd. I stedet er det fastsatt sanksjoner som skal virke avskrekkende, og etablert et kontrollapparat som er så stort at det gir en opplevd og faktisk risiko for å bli avslørt. Fiskeridirektoratets og Kystvaktens kontrollapparater er etablert og drives med dette som utgangspunkt selv om budsjettrammene i dag er slik at apparatet ikke er stort nok.

Enhver form for kontroll er rettet inn mot å sikre at gitte regler overholdes. Reglene er gitt for å sikre en bærekraftig utnyttelse av fiskeressursene. Dette innebærer på lang sikt ikke bare at fiskebestandene beholdes på et tilstrekkelig høyt nivå, men også at næringsaktørene gis mulighet til god inntjening.

Ressurskontroll er et enkelt begrep med et svært vidtfavnende innhold. Det omfatter ikke bare den kontroll som utøves ved landing, men også det som skjer på havet. Kontroll på sjø og land går ”hånd i hånd”. En har forskjellige regler som alle skal sikre samme hovedformål, hindre uregistrert dødelighet, og de krever et kontrollapparat som samarbeider.

Kvotekontroll blir en liten del av dette, den utøves av salgslagene på basis av det som er skrevet på sluttsedlene. Fiskeridirektoratets landingskontroller og omsetningskontroller skal kontrollere at det blir ført korrekte opplysninger på landings-/sluttsedlene. Kystvaktens kontroller skal sikre at det som tas opp av havet, tas opp på lovlig måte, rapporteres og faktisk bringes på land, for i sin tur å bli korrekt ført på landings-/sluttsedler.

Hele kontrollapparatet er bygget opp rundt denne ”sirkelen”, og det er en klar holdning i Norge at det bare er ved å se ressurskontrollen i dette perspektivet at den blir effektiv.

Ressurskontroll kan metodisk deles i tre hoveddeler:

- Den første består i å være synlig tilstede. Dette virker preventivt direkte.

- Den andre består i å kontrollere at handlinger som er påbegynt, men ikke fullført før kontrollen, er lovlige. Det vil si for eksempel å kontrollere en trål når den tas opp for å sjekke om risten er korrekt montert eller at seleksjonen ikke er påvirket på andre måter.

- Den tredje er etterprøving av faktum, og er den viktigste. Reglene pålegger næringsaktørene plikter, og det må etterprøves om disse er overholdt. Kystvaktens kontroller på havet er i stor grad etterprøving av om utkastregler og rapporteringsregler blir overholdt. Fiskeridirektoratets kontroller etterprøver om sedlene er korrekt skrevet og om bifangstregler er overholdt.

Kontroll skal utøves på en slik måte at det ikke unødig hindrer den lovlige utøvelse av virksomheten. Kontrollmetodene er med dette utgangspunktet lagt opp slik at en starter med innledende undersøkelser, og basert på de opplysninger som fremkommer, om nødvendig utvider kontrollens omfang. Til sammen gir dette den mest effektive kontrollen. Risikoen for å bli avslørt dersom det er gjort noe galt økes, uten at det unødig hindrer den lovlige næringsutøvelse. De fleste større saker som er avslørt den senere tid er avdekket gjennom samarbeid mellom kontrollmyndighetene.

Det skjer en utvikling av kontrollen og dens forutsetninger. Tilgjengelige ressurser skal benyttes på en mest mulig effektiv måte. Utvelgelse av kontrollobjekter basert på aktuell risiko og større grad av etterprøving er viktige verktøy i dette perspektivet.

Kontroll i en vid forstand utøves ikke bare av Kystvakten og Fiskeridirektoratet. Næringen utøver selv en form for kontroll ved at det gjelder uskrevne normer for hva som er akseptabel adferd på de forskjellige områder. Slike normer påvirkes over tid på flere måter. En måte er at offentlige regler får aksept som fremtidsrettede, og dermed gjør det økonomisk fordelaktig å overholde dem på lang sikt.

En annen måte som i fremtiden kan forventes å bli svært viktig er påvirkning fra markedene. Kundene er opptatt av at det høstes av ressursene på en måte som sikrer også fremtiden, ikke bare kortsiktig profitt. Fokuset på utkast er et svært godt eksempel på handlinger som ikke aksepteres.

En god ressurskontroll, tilrettelagt og utført i samarbeid og forståelse med næringen selv, kan bidra til å dokumentere at fisket foregår på en best mulig måte. Det er i alles interesse at fisk fra norske farvann opprettholder sin status når det gjelder bærekraftig forvaltning.

Kommisjonen ser det som viktig å forankre tiltak i en filosofi. Den ser det også som viktig å opprettholde og videreutvikle samarbeid mellom kontrollmyndighetene, herunder innføre og bruke verktøy for utvelgelse av kontrollobjekter basert på vurdering av risiko. Videre ser kommisjonen det som svært viktig at tiltak også tar utgangspunkt i at markedene og næringen selv har et ansvar og faktisk direkte utgjør en form for kontroll.

3.3. Dagens kontrollmetoder.

I forhold til selve utkastforbudet, er de primære kontrollmetodene overraskende inspeksjoner foretatt av Kystvakten, og utplassering av inspektører fra Fiskeridirektoratet om bord på fiskefartøy. I tillegg kan kontroll drives ved å sammenligne størrelsessammensetningen av fangst ved landing fra fartøyer som har fisket i samme område som fartøy med inspektør om bord. Utvelgelse av kontrollobjekter skjer både tilfeldig og på bakgrunn av enkle risikovurderinger.

Av disse tiltakene er det overraskende kontroll foretatt av Kystvakten med helikopter som har størst effekt i forhold til å avdekke konkrete saker. Det vil si avdekke forhold mens de faktisk skjer. Kystvaktens tilstedeværelse representerer også en sterk preventiv effekt i seg selv. Fiskefartøy i nærheten vil ha store motforestillinger mot å foreta ulovlige handlinger fordi de nærmest til en hver tid risikerer inspeksjon.

Fiskeridirektoratets inspektører representerer en preventiv effekt ved sin tilstedeværelse, men denne effekten er mer avgrenset til det ene fartøyet de er om bord på i motsetning til Kystvakten. Effekten av inspektører om bord kan utvides sterkt ved at fangstdata fra det fartøyet de er om bord i benyttes som referanse ved kontroll av fangsten om bord i andre fartøy som har fisket i samme område. Det knytter seg imidlertid en rekke bevisproblemer til denne type kontroll. Størst er problemene dersom det er bare er fangstsammensetningen fra referansefartøyet som er eneste holdepunktet for at det er foretatt utkast, og i tilfelle hvor mye.

De kontrollmetoder som er nevnt over er metoder som ikke bare dreier seg om å avdekke utkast. Alle regler som gjelder under fiske på havet håndheves med disse metodene og det synes etter kommisjonens oppfatning å være det eneste fornuftige. Kommisjonen har vanskelig for å se at det med dagens ressurser er mulig å drive kontroll bare rettet mot utkast. Det er nok først og fremst under forarbeidet til en inspeksjon at det er mulig til en viss grad å operere med en rendyrkning. Dette skjer til en viss grad i dag, men ikke etter noen form for systematikk. Kommisjonen er kjent med at det arbeides med å utvikle system for risikovurdering i salgslagene, Kystvakten og Fiskeridirektoratet. Kommisjonen drøfter senere konkrete tiltaksforslag som bør innarbeides i et slikt system.

Når det gjelder de reguleringstiltak som støtter opp under selve utkastforbudet er kontroll ofte langt enklere å gjennomføre. Redskapsregler kontrolleres rutinemessig ved inspeksjoner om bord. Det samme i forhold til forbud mot å ha sorteringsinnretninger om bord. Stengte felt, enten de er permanent stengt eller ikke, kontrolleres ved bruk av satellittsporing og kontroll i områdene og langs grensene. Dette er kontroller som anses å ha god effekt.

Overvåkningsprogrammet for fiskefelt i Barentshavet er et kontrolltiltak slik kommisjonen ser det, selv om virksomheten består i å overvåke fangstsammensetningen for deretter å stenge og åpne fiskefelt. Det kan ses som kontroll i to trinn, først vurdering av om et område skal stenges, deretter må selve stengningen håndheves. Det siste gjøres ved hjelp av satellittsporing og kontroll i selve området.

Kommisjonen er av den oppfatning at overvåkningsprogrammet er det mest sentrale tiltaket i nord for å hindre at det fanges fisk som det kan være økonomisk lønnsomt å kaste ut igjen. Kommisjonen ser det videre slik at omfanget av programmet slik det i dag fungerer i de nordlige farvann er tilstrekkelig, men vil på det sterkeste advare mot å redusere bevilgningene. I dag er 16 stillinger tilknyttet tjenesten og målsetningen er å seile ca. 210 døgn med torsketrålere, 150 døgn med havgående reketrålere, 200 døgn med snurrevadfartøy, 30 døgn med større kystrekefartøy og etter behov med mindre kystrekefartøy. Alle fartøy er innleide. I tillegg seiles det med hurtigbåter i inspeksjonsvirksomhet. Rundt årsskiftet 2003/2004 var det et press mot bruk av forskningskvote som del av finansieringen og kommisjonenes advarsel gjelder også denne delen av finansieringen. Programmet er avhengig av stabile betingelser også i fremtiden. Det vises til vedlagte brev fra Fiskeridirektoratet til Fiskeridepartementet av 14. og 23.11.03

Kommisjonen ser bare et problem i forhold til overvåkningsprogrammet utover finansieringen og det knytter seg til stengningskriteriene. Disse er fastsatt i dialog med Russland og felt stenges dersom innblandingen av torsk, hyse og sei under minstemål overstiger 15 % regnet i antall. Dette er en konsekvens av at det er lov til å ha en viss innblanding av fisk under minstemål. Problemet slik kommisjonen ser det er at det ikke bare er fisk under minstemål som kastes ut, men slik det fremkommer i telefaksen nevnt over, fisk som er lovlig fanget, men under det "økonomiske minstemålet". Kriteriene er altså ikke optimale i forhold til å beskytte mot at fisk som det kan lønne seg å kaste ut igjen blir fanget.

I fisket etter reke stenges feltene for reketrål dersom det finnes mer enn 8 individer torsk og hyse pr.10 kilo reke. Til å begynne med var antallet mer enn 3. For å fastsette kriteriet benyttes en regnemåte der en regner på hva det lønner seg å fiske på, reke eller torsk/hyse. Siden det er tale om yngel må verdien av denne i fangstbar størrelse fastsettes, noe som innebærer at en forutsetter prisen flere år frem i tid, den skal jo vokse opp. I dette perspektivet blir det altså slik at rekefiskerne tjener på at felt ikke stenges, mens torsk og hysefiskere tjener dersom de stenges, men realiserer gevinsten først om flere år. Kommisjonen forstår at det må legges et økonomisk regnestykke i bunnen for beslutningen, men finner det betenkelig i forhold til prinsippet om bærekraftig forvaltning at beregningene ikke gjennomgås på nytt når prisene faller i den grad rekeprisene har gjort. Det er klart at lønnsomhetspunktet endrer seg. Dette kan ikke ses å være i tråd med prinsippet om bærekraftig forvaltning. Kommisjonen ser at kriteriene er en del av forhandlingene med Russland, men kan ikke se at dette skulle hindre en revisjon i utgangspunktet.

Kommisjonen ser det etter dette slik at det de kontrolltiltak som i dag eksisterer og er utprøvd er gode. Det er også fornuftig å kombinere kontroll av flere regelverk når inspeksjoner foretas, men en kan i utvelgelsesprosessen legge vekt på spesielle temaer, for eksempel utkast. Kontroll basert på størrelsessammensetning er beheftet med mulige bevisproblemer og det er ikke mulig å evaluere effekten av denne metoden med særlig grad av sikkerhet.

Kommisjonen ønsker spesielt å fremheve Overvåkningsprogrammet, men finansieringen er mer usikker enn den bør være. I forhold til den gode effekt som oppnås av tiltaket finner kommisjonen det noe ulogisk at ordningen ikke i større grad aktivt er søkt innført i andre områder, for eksempel Nordsjøen, selv om problemene er mer sammensatte der.

Gjennomgangen av kontrolltiltak viser også at det ikke er etablert noen tiltak for systematisk å samle inn opplysninger som kan gi en bedre oversikt over det reelle omfanget av utkast. Det er heller ikke så vidt kommisjonen er kjent med etablert tiltak i Fiskeridirektoratet for å systematisere de opplysninger som likevel finnes.

3.4. Omfanget av kontroll.

Det at selve utkastforbudet er vanskelig å håndheve har den naturlige følge at det ikke er avdekket så mange saker over de siste årene. I Fiskeridirektoratets statistikk er det bare registrert 3 anmeldelser og 3 advarsler i årene 2000 – 2003. Ingen saker er registrert i statistikken så langt i 2004, men kommisjonen er kjent med at det skal være avslørt ulovlig utkast av sei i fisket etter sild i Vestfjorden. De 3 advarslene som er registrert ble gitt til samme fartøy under makrellfisket høsten 2003. Kommisjonen har ikke gått nærmere inn i saksdetaljene, men finner likevel grunn til å peke på at advarsel ikke synes som en egnet sanksjon når samme fisker begår flere regelbrudd av denne type.

Ut i fra den type kontroll som drives er det naturlig at Kystvakten avslører flere tilfeller enn Fiskeridirektoratet. Til sammen er det i årene 2000 til 2003 avdekket 66 tilfeller. Av disse er 12 anmeldt. Fordeling mellom fartøyenes nasjonalitet og type er vist i tabellene nedenfor.

Nasjon/flaggstat	Antall	Soner		Anmeldt/Oppbrakt		Advarsel	
		NØS	VS	NØS	VS	NØS	VS
Norge	20	16	2	3		13	4
Russland	14	6	8		1	6	7
England	10	10		1		9	
Tyskland	2	2		1		1	
Spania	3	2	1	2			1
Portugal	1		1				1
Danmark	5	5		1		4	
Nederland	2	2		1		1	
Grønland	1	1				1	
Sverige	2	2				2	
Færøyene	3	2	1	1		1	1
Island	3	2	1	1		1	1
Sum	66	50	16	11	1	39	15

Tabellen viser saker fordelt på nasjonalitet, soner og type avgjørelse.

Av tabellen kan det ut i fra fiskeriaktiviteten, se ut til at norske fartøyer er noe mindre representert enn utenlandske når det gjelder utkast.

Fartøytype	Anmeldt	Advarsel
Trålere	1	8
Linebåter	2	2
Ringnot/kystnot		4
Garnbåter		3
Sum	3	17

Tabellen viser saksfordelingen blant norske fartøy.

Av tabellen kan det se ut til at trålere er overrepresentert. Sakene i denne tabellen gjelder norske fartøy. Kommisjonen vil advare mot å konkludere bare på dette grunnlaget med at denne flåtegruppen overrepresentert, uten at fiskeriaktiviteten og den totale inspeksjonsstatikken er gjennomgått.

Antall avdekkede saker sies ofte i andre sammenhenger, å stå i forhold til antall overtredelser som faktisk skjer. Mange saker blir da synonymt med et høyt antall overtredelser eller med andre ord, liten respekt for reglene. Kommisjonen av den klare oppfatning at antall avdekkede saker om utkast ikke kan brukes på denne måten. Det er avdekket få saker, men det finnes likevel masse opplysninger om at ulovlig utkast skjer i stort omfang. Det at det finnes så få saker må etter kommisjonens syn betraktes som en bekreftelse på at det er vanskelig å avdekke overtredelsene.

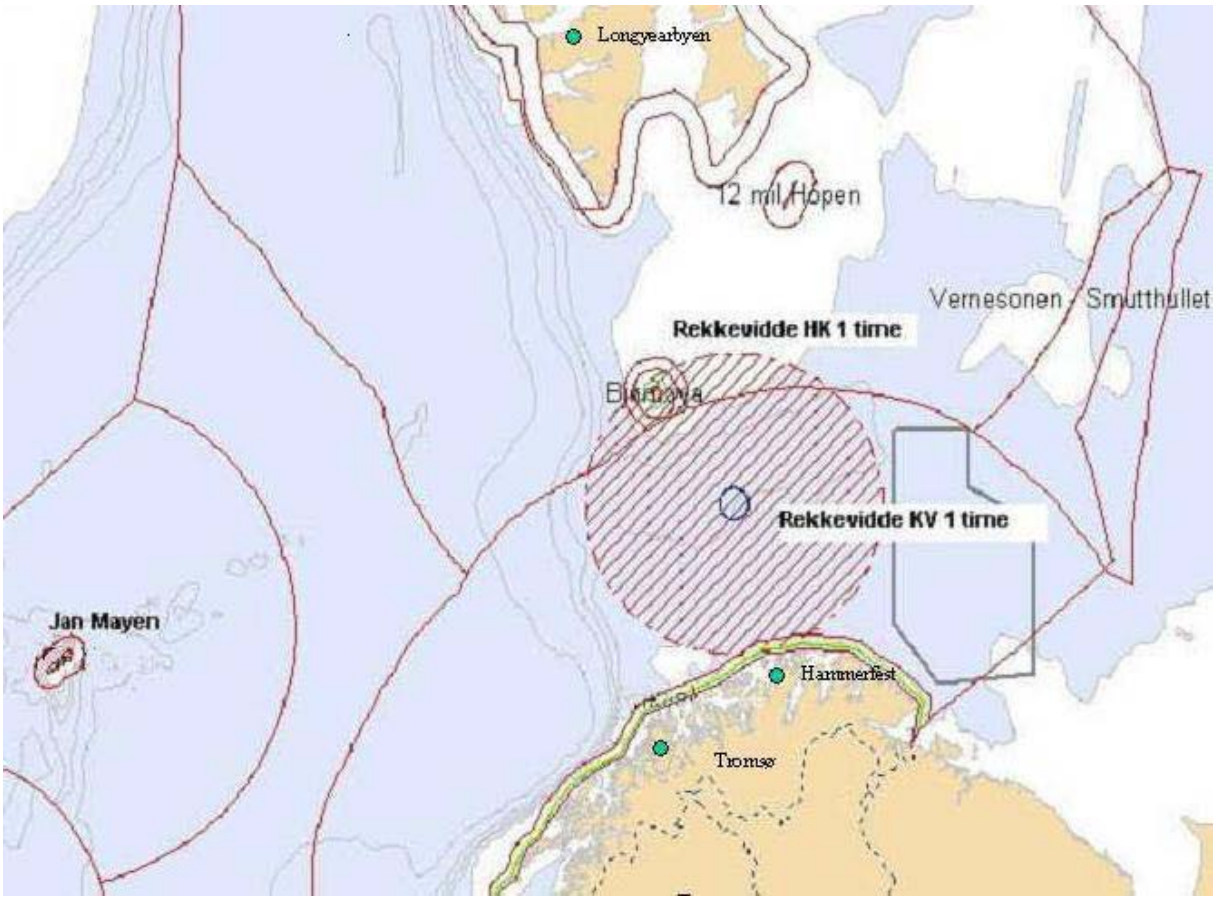
Situasjonen i Kystvakten er at det er kuttet i budsjettene på en slik måte at antall seilingsdøgn er redusert. Alle fartøyer, unntatt KV Andenes har 2 besetninger. Fartøysparken har i løpet av de siste 3 år blitt redusert med 4 fartøyer. Dette skyldes at budsjettene til Kystvakten ikke har fulgt kostnadsutviklingen. Kystvakten ble i 2002 pålagt å betale moms for leie av fartøyer, noe som medførte ekstra kostnader på ca. 35 millioner kroner.

Fartøyene som Kystvakten leier seiler ca 320 patruljedøgn pr år hver. På grunn av for små budsjetter seiles de 4 helikopterbærende fartøyene bare fra 135 døgn på KV Andenes, 220 døgn på KV Svalbard og KV Senja, og 270 døgn på KV Nordkapp. Optimal utnyttelse av disse fartøyene vil være ca. 295 døgn pr år. Det betyr at Kystvakten har en ubenyttet kapasitet på 335 patruljedøgn på de store havgående fartøyene.

Tilstedeværelse på havet, enten om bord i fiskefartøyer eller med kystvaktfartøy er helt avgjørende for å drive en effektiv kontroll med utkast. I dette lyset er det klart for

kommisjonen at den ubenyttede kapasiteten på 335 patruljedøgn, innebærer en alvorlig svekkelse av kontrollen. Svekkelsen blir ytterligere forsterket ved at det er store problemer knyttet til det å operere helikoptre fra de fire store fartøyene på grunn av radarproblemer.

Helikopter er av Kystvakten fremhevet som det sentrale verktøyet for å utvide rekkevidden for kontrollen på havet. Nedenfor er et kart med en skravert sirkel. Den indre lille sirkelen representer rekkevidden til fartøyet med en times gangtid regnet fra sentrum. Den ytre sirkelen representerer rekkevidden i løpet av en times flytid med helikopter dersom det tar av fra fartøyet i sentrum. Det vil si at helikopteret kan sette ut inspektører og returnere.



Den indre delen av sirkelen representerer rekkevidden for Kystvaktfartøyet i løpet av en time med 12 knops fart, mens den ytre delen representerer rekkevidden i løpet av samme tid for fartøyets helikopter. For et fartøy med helikopter representerer dermed den ytre sirkelen maksimal rekkevidde.

Økt rekkevidde bidrar ikke uten videre til at kontrollomfanget målt i antall inspeksjoner øker, men det vil bidra til økt målretting av kontroll og en sterk økning i risikoen for å bli oppdaget dersom fisk kastes ut. Den preventive effekten gjennom tilstedeværelse vil bli effektiv i hele

sirkelen, ikke bare den indre lille delen. I dette perspektivet er det viktig at fiskerne ikke lengre kan forutsi hvor Kystvakten er og hvor inspeksjoner kan skje.

Fiskeridirektoratet disponerer 3 stillinger som inspektører på havet, det vil si personell som plasseres om bord på fiskefartøyer for kortere eller lengre tid. Det er kommisjonens klare oppfatning at dette tallet er alt for lite til at det i det hele tatt kan sies å ha noen effekt utover de 1 til 2 fartøy de er plassert om bord på. Hver stilling representerer 165 seilingsdøgn pr.år.

Kontroll basert på lengdemålinger er fremhevet av Fiskeridirektoratet som en egnet kontrollmetode. Problemet slik kommisjonen ser det er at det ikke er gjennomført slike koordinerte kontroller i tilstrekkelig grad. Med dette menes at det omtrent ikke er gjennomført kontroller ved landing eller om bord på andre fartøy i det hele tatt. Metoden er dermed ikke i tilstrekkelig grad prøvd ut, kanskje spesielt i forhold til gjeldene beviskrav. Grunnen til dette synes å være at det kreves store ressurser til hver enkelt kontroll, at disse ikke nødvendigvis finnes der landingen finner sted, og at den region der landingen finner sted ikke finner å kunne prioritere denne type kontroll. Det er heller ikke utviklet instrukser for hvordan denne type kontroll skal gjennomføres, noe som kan medføre problemer dersom det skulle bli avdekket saker. Metoden synes heller ikke å være beskrevet på en slik måte at den ville tilført et tallmateriale som ville gitt bedre grunnlag for å si noe om utkastets omfang. Med dette mener kommisjonen at fokus i argumentasjonen for kontrollmetoden i for stor grad er lagt på å avdekke utkast i den hensikt å straffeforfølge saker, og ikke samtidig se hen til at data også kan brukes på andre måter. Kommisjonen kommer konkret tilbake til dette under drøftelsen av tiltaksforslag.

Kommisjonen er ikke kjent med at ulovlig utkast er blitt viet spesiell fokus i Fiskeridirektoratet i forhold til annen ressurskontroll. Det synes som om lite ressurser kan være en årsak til dette. Kommisjonen gjør i denne forbindelse oppmerksom på at utkast bare er en av flere årsaker til uregistrert dødelighet. Kontrollfokus rettet mot en type overtredelser, for eksempel mangelfullt utfylte sluttsedler, kan ikke uten videre nedprioriteres til fordel for utkast. Med dette menes at det går grenser for mye en kan nedprioritere et område før en mister en samlet positiv effekt av alle kontrolltiltak rettet mot uregistrert dødelighet. Det er svært vanskelig å si akkurat hvor grensene går.

Ressurssituasjonen i Fiskeridirektoratet er svak og det er innført tilsettingsstopp for å holde budsjettet. Dette medfører at stillinger står vakante. Pr. utgangen av januar 2004 var det ca. 25 stillinger mindre enn året før. Dette kommer i tillegg til de 50 stillingene som ble overført til Mattilsynet. Kuttene har i stor grad rammet inspektørsiden i ytre etat. Kommisjonen finner det klart at denne situasjonen ikke tillater et høyere kontrollfokus på ulovlig utkast enn i dag. Det vil gå utover annen kontrollaktivitet, med den følge at den uregistrerte dødeligheten samlet forblir på minst samme nivå.

En rekke andre reguleringstiltak er som nevnt innført for å støtte opp under utkastforbudet. Det foreligger saker som er fulgt opp med sanksjonsbruk når det gjelder alle disse, unntatt de rene kvotereguleringer, for eksempel samlekvotene. Antallet er høyere enn for de rene utkastsakene. Etter kommisjonens syn viser også dette at tiltakene er nødvendige.

Samlet mener kommisjonen at det brukes for lite ressurser på kontroll til at ulovlig utkast bekjempes på en tilstrekkelig god måte. Spesielt dersom en skiller mellom utkastforbudet i seg selv og andre reguleringstiltak, fordi det er mot selve utkastforbudet at det svikter mest. Ressursene er i tillegg for små til at det kan skaffes særlig mye bedre opplysninger om omfanget av utkast, enn det en har i dag. Kommisjonen er kjent med at det helt siden Fiskeridirektoratet tilsatte personell med spesiell kompetanse og opprettet en analysegruppe, har eksistert skisser for en database som kunne gitt en bedre oversikt over de opplysninger en har uten at det er avsatt midler til å utvikle den.

Kommisjonen ønsker å fremheve at den kontrollvirksomheten som drives både i Kystvakten og Fiskeridirektoratet er en dyr virksomhet, i den forstand at hvert døgn på havet koster mye penger dersom en skal se på hva hver enkelt inspeksjon koster. For Fiskeridirektoratets del er det høye reisekostnader og en god del overtidskostnader inne i bildet. Dette er en naturlig følge av at inspektører ikke er lokalisert på alle steder der det skjer landinger. Virksomheten skjer også ofte utenfor vanlig arbeidstid eller kontroller er så langvarige at det medfører overtidsbruk. Kommisjonen er av den oppfatning at det må legges til grunn at ressurskontroll i den form den drives i dag ikke er en billig virksomhet dersom kostnadene fordeles på hver enkelt inspeksjon/kontroll/sak. Kostnadene må ikke vurderes i et slikt lys, men ses i forhold til hvilke ressurser som samlet beskyttes. Det at det ikke er opprettet skiftordninger for Fiskeridirektoratets inspektører i fiskesesongene der det er mulig er betenkelig, men besparelsene ville bli små i den store sammenhengen.

3.5. Utkast, bestandsestimater og kvoteråd.

Det er opplyst til kommisjonen fra Havforskningsinstituttet at utkast i dag ikke inngår direkte i beregningene som ligger til grunn for bestandsestimatene og kvoterådene. Uregistrert dødelighet inngår dermed i den naturlige dødeligheten og er ikke kvantifisert.

Med utgangspunkt i de problemene utkast skaper i bestandsestimeringen og dermed kvoterådene, finner kommisjonen det problematisk at det ikke i større grad legges inn et definert kvantum utkast i beregningene. På den annen side er det fullt ut forståelig at det ikke kan opereres med et klart definert kvantum, uten at det finnes langt sikrere underlagsmateriale for tallene enn i dag. Dette gjelder spesielt når næringsorganisasjonene selv er så såpass tilbakeholdne med å erkjenne at utkast faktisk skjer i et omfang som er problematisk i forhold til bestandene.

3.6. Håndhevelsen, forskjeller, straffenivå.

De vanlige sanksjoner i Norge er bøter, fengselsstraff og tap av rett til å utøve en bestemt virksomhet. Det siste kan gis i form av straffereaksjon pådømt i en rettssak. Det å bli fratatt en tillatelse av det forvaltningsorgan som har gitt den, har samme effekt som tap av rett pådømt i rettssak. Dersom en fisker blir fratatt fartøyets ervervstillatelse kan han ikke drive lovlig fiske med det. Dette er en sanksjon som kan brukes i medhold av deltakerloven. Senhøsten 2000 var det sterk fokus på fiskejuks. Fiskeridepartementet ba da i brev av 30.11.2000 Fiskeridirektoratet om å ta denne sanksjonsformen i bruk. I ettertid er det å inndra ervervstillatelsen fremhevet blant annet i Stortinget, som en effektiv sanksjon som skal benyttes.

Kommisjonen konstaterer at ulovlig utkast er en meget alvorlig handling. Det fremstår dermed som et paradoks at sanksjonen ikke er benyttet i saker hvor det er avslørt ulovlig utkast. Kommisjonen er kjent med at sanksjonen heller ikke brukes ved andre overtredelser av saltvannsfiskelovens bestemmelser eller bestemmelser gitt i medhold av den, med noen få unntak. Antall unntak står ikke på noen måte i sammenheng med det totale antall saker eller alvorligheten av disse. For kommisjonen fremstår situasjonen slik at årsaken til dette må være å finne internt i Fiskeridirektoratet, uten at kommisjonen har gjort noen undersøkelser med tanke på å bringe årsaken på det rene.

Bruk av administrative sanksjoner fremstår for kommisjonen som en reaksjonsform som innebærer rask reaksjon og en reaksjon med stor almenpreventiv virkning. Fiskeridirektoratet har internt definert det å tilbakekalle ervervstillatelsen som en straffelignende reaksjon. Det skulle ikke være problemer med å håndtere bruken av sanksjonen innenfor de rammer som reglene om forbud mot dobbeltstraff trekker opp.

Utkastforbudet og de tilhørende reguleringstiltakene håndheves forskjellig i Norges økonomiske sone og i Fiskevernsonen rundt Svalbard. Kystvakten har en høyere terskel for å gripe inn i Vernesonen enn i den økonomiske sonen. Konkret medfører dette i forhold til utkast, at det skal mer til før en handling forfølges om den skjer i Vernesonen, enn om den skjer i den økonomiske sonen. Dette har sammenheng med den spesielle status Svalbard og Vernesonen har. Kommisjonen kan ikke gi nærmere detaljer om terskelen for håndhevelse, men finner det problematisk i forhold til utkast at situasjonen er slik. Når det gjelder norske fartøy i Vernesonen skal det praktiseres likebehandling i forhold til utenlandske når det gjelder terskelen for å gripe inn.

Likebehandlingsprinsippet har en annen og etter kommisjonens syn mer problematisk følge. I medhold av saltvannsfiskeloven slik den lyder etter lovendringen 15.6.2001, kan straffen fastsettes til bøter eller fengsel inntil 2 år. I medhold av lov om Norges økonomiske sone kan det bare fastsettes bøter. Utenlandske fartøyer og skippere straffes etter denne loven, mens saltvannsfiskeloven benyttes ovenfor norske. For handlinger som begås på havet, skal norske og utenlandske fartøyer og skippere likestilles. Dette innebærer etter retningslinjer gitt i påtalemyndigheten, at det bare skal benyttes bøter ovenfor norske fartøy og skippere, selv om saltvannsfiskeloven åpner for bruk av fengselsstraff. Kommisjonen har gjennom hele sin rapport pekt på hvordan utkast er en del av den uregistrerte dødeligheten. I forhold til bestandsberegningene spiller det ingen rolle hvordan den uregistrerte dødeligheten oppstår, på havet eller ved landing. I dette perspektivet blir det selvmotsigende at det benyttes fengselsstraff i forhold til handlinger foretatt ved landing, mens det bare benyttes bøter mot de samme aktørene om handlingen skjer på sjøen og omfatter et like stort kvantum. Kommisjonen er klar over at det ligger folkerettslige forpliktelser bak utformingen av loven om Norges økonomiske sone, men de svært uheldige konsekvensene må like fullt frem.

Det er som nevnt ikke avdekket så mange enkeltsaker når det gjelder brudd på selve utkastforbudet. Sett i forhold til omfanget av de enkelte sakene og det faktum at inndragning

nå regelmessig benyttes, kan det ikke reises generell kritikk for straffenivået for de sanksjoner som benyttes. Et unntak fra dette er behandlet i neste avsnitt.

Kommisjonen finner imidlertid grunn til å peke på det faktum at det ikke synes som om sakene i særlig grad etterforskes av kontrollorganene eller politiet, med tanke på å avdekke opplysninger om vinningen i enkeltsakene. Kvotesystemet og den tilhørende opplysningsplikten er bygget opp slik at vinningen må anses oppnådd allerede når fisken er kastet ut igjen. En behøver ikke å se hele kvoteåret under ett. En grundigere etterforskning av sakene på dette feltet vil medføre automatisk strengere reaksjoner.

Det er altså kommisjonens syn at det ikke er behov for endringer i lovverket for å høyne straffenivået. Sakene må etterforskes bedre med tanke på vinning og alle de tilgjengelige sanksjoner må benyttes fullt ut.

3.7. Holdninger, moral og etikk i næringen.

Er moral ensbetydene med lovlydighet ? Det er en utbredt forestilling at lovbrudd, og særlig lovbrudd begått i vinnings hensikt, er et utslag av bristende moral. I de senere år har denne forestillingen gjort seg særlig gjeldene i debatten omkring ulovligheter i norsk fiskerinæring.

Avsnittet over er innledningen i en kronikk trykket i Aftenposten 1.8.2002. Forfatteren er Stig S. Gezelius, som har skrevet doktorgradsavhandlingen ”*Stat, sivilsamfunn og lovlydighet*”. Kronikken er vedlagt.

Studien bak avhandlingen tar utgangspunkt i et lokalsamfunn og er på den måten ikke direkte representativ for hele den norske fiskeflåten spesielt havfiskeflåten. Kommisjonen kan ikke se noen grunn til at ikke i hvert fall hovedelementer i de funn som beskrives er relevante for alle fiskere, uavhengig av fartøystørrelse. Kommisjonen ser her hovedsakelig på utkast og vektlegger i denne sammenheng de opplysninger som er presentert om omfang fordelt på fiskerier og den til dels store økonomiske vinningen som kan oppnås.

Kommisjonen behandler her et tema som er sammensatt og komplisert. Det medfører en fare for å bli upresis når kommisjonen nedenfor velger å gjengi noen hovedpunkter fra kronikken.

”*Når samfunnsborgere bryter loven, kan det naturligvis skyldes at de tar lett på sivilsamfunnets moralnormer. På den annen side kan ulovligheter like gjerne bunne i at sivilsamfunnets moralnormer ikke alltid tilsier lovlydighet. I sistnevnte tilfelle kan ikke lovbruddet forstås som utslag av at samfunnsborgeren mangler moral. Det kan derimot sees som utslag av at forholdet mellom statens lover og sivilsamfunnets moral sjelden vil være helt friksjonsfritt*.”

” *Resultatene fra dette prosjektet om regeloverholdelse i lokalsamfunnsbasert fiske er i samsvar med den mer generelle forskningen på lovlydighet. Fiskernes handlingsmønster i forhold til regeloverholdelse føyde seg i all hovedsak etter uformelle moralnormer som ble overvåket og håndhevd i nærmiljøet. Fiskerne selv var også de viktigste aktørene i denne håndhevelsen. Hensynet til eget rykte i lokalsamfunnet og blant kolleger framsto som fiskernes viktigste grunn til å overholde fiskerireguleringer. En avgjørende faktor for hvorvidt loven ble brutt eller ikke var følgelig i hvilken grad regelbruddet ville aksepteres blant kolleger*.”

” *Blant de norske fiskerne i studien gjør det seg gjeldende en generell forpliktelse til å rette seg etter loven. Lovbrudd medfører risiko for å møte sanksjoner i nærmiljøet. Lovlydighetskravet medførte imidlertid ikke at alle lovbrudd ble møtt med fordømmelse*.”

Kommisjonen forstår dette slik at lovlydigheten blir bedre dersom lovbrudd medfører fordømmelse i nærmiljøet. Eller overført til utkast, det at det medfører fordømmelse fra andre fiskere å bryte forbudet fører til at mindre fisk blir kastet ut. Kommisjonen har tidligere vist til at det regelmessig mottas tips om utkast. Slike tips er et resultat av at andre fordømmer det de ser og bør dermed tyde på en god moral. Samtidig opplever Kystvakten og Fiskeridirektoratet at fiskere nekter for at det er småfisk mens det i realiteten er masse i et område. Dette kan ikke sies å tyde på god moral. Det kan heller ikke det faktum at det kastes ut fisk mens inspeksjoner pågår.

Det at utkast forekommer i det omfang det gjør og at det faktisk skjer mens inspektører er om bord, er tillagt stor vekt når kommisjonen finner en viss grunn til å tvile på om den grunnleggende moralen blant fiskerne generelt er god nok. Med god nok menes her at den er i samsvar med det nivået forbudet legger opp til, altså ikke noe utkast selv om det medfører at en fisker ikke nødvendigvis tjener mest mulig økonomisk. Kommisjonen gjør i dette

perspektivet også oppmerksom på de krav store deler av markedet stiller til fisket og måten det skjer på. Det kan synes som om disse kravene er høyere og i tråd med det nivå forbudet legger opp til.

Etter dette blir spørsmålet for kommisjonen om næringen selv har gjort nok for å bedre etikk og moral. Igjen må kommisjonen si at dette er et komplisert spørsmål som det ikke er mulig å besvare fullstendig. I denne sammenhengen er det også grunn til å si at det utgangspunktet som kommisjonen bruker, studien utført av Gezelius, så vidt kommisjonen vet, ikke har vært gjort til gjenstand for behandling i næringsorganisasjonene, ei heller i myndighetsorganene. Med behandling menes ikke tradisjonell organisasjonsmessig behandling, men som bakgrunnsmateriale alene eller kombinert med annet materiale, for eventuelt arbeid med etikk og moral. Kommisjonen mener det kan hevdes at et slikt arbeid må startes i riktig ende. Det er ikke lett å endre moral og dermed bedre lovlydigheten, uten først å finne ut hvor en skal starte. Det å erkjenne at lovbrudd kanskje ikke alltid skyldes dårlig moral i utgangspunktet er viktig i så måte.

Kommisjonen har av Sør Norges Trålerlag og Norges Kystfiskarlag fått opplyst at det ikke foreligger operative tiltak i organisasjonene enda som er rettet mot å bedre den generelle moral i næringen, og heller ikke rettet mot utkast spesielt.

I Norges Fiskarlag opplyses det at temaet har vært på dagsorden i flere år. Allerede i 1999 ble det gjort et forprosjekt knyttet til verdiene i norsk fiskerinæring fremover. Et prosjekt har vært knyttet til fiskerne og deres rettssikkerhet. I samarbeid med FHL har det vært gjennomført et felles forprosjekt i regi av selskapet Ethikon. Det er presentert en rapport ”Ikke bare fisk”. Denne følges nå opp av et hovedprosjekt som nylig er igangsatt. Det har tatt tid å få finansiering av hovedprosjektet på plass. I rapporten fra forprosjektet er det foreslått noen tiltak som nå skal utredes videre, herunder en form for sertifiseringssystem. Fiskarlaget har i sitt arbeidsprogram for perioden 2003 – 2008 og i eget landsmøtevedtak beskrevet hva som er organisasjonens utgangspunkter både når det gjelder bærekraftig forvaltning og regelbrudd. Utskrift av deler av arbeidsprogrammet og hele landsmøtevedtaket er vedlagt.

Norges Fiskarlag opplyser at det ikke foreligger operative tiltak i organisasjonen i dag som er rettet mot å bedre den generelle moral i næringen, og heller ikke rettet mot utkast spesielt.

Fra Norges Fiskarlag blir det opplyst at organisasjonen ser på mediafokuset mot utkast som overdrevet i forhold til det reelle omfanget.

Fiskebåtrederens Forbund har som eneste organisasjon utarbeidet etiske retningslinjer. Disse er generelle i sin tilnærming og er vedlagt. Forbundet startet i fjor opp arbeid med å utvikle retningslinjer for ansvarlig fiske. Arbeidet er beskrevet i sak lagt frem for styret i møte 15. og 16. mars. Saksdokumentene er vedlagt. Kommisjonen viser spesielt til opplysningene på siste siden. Styret vedtok at det skal arbeides videre med saken. Fiskebåtrederens Forbund har også en samarbeidsavtale med Bellona knyttet til miljøutfordringer i et vidt perspektiv, herunder utkast.

Ingen av organisasjonene praktiserer i dag eksklusjon av medlemmer som begår handlinger i strid med det organisasjonen står for. Med handlinger mener ikke kommisjonen her brudd på reglene i det "vanlige" omfanget, men virkelig alvorlige saker, jfr. de seneste års store saker behandlet i rettsapparatet. Fiskebåtrederens Forbund opplyser et de etiske reglene i dag ikke inneholder bestemmelser om eksklusjon som en sanksjon mot enkeltmedlemmer, men at styret er åpen for å ta verktøyet i bruk. Kommisjonen velger å stille spørsmål ved om manglende intern håndhevelse i de virkelig grove sakene er egnet til å fremme organisasjonens generelle standpunkter på dette området.

Kommisjonen ser at dette er et vanskelig tema og at det er tale om å arbeide i et langt tidsperspektiv, men finner grunn til å beklage at ikke alle organisasjonene er kommet like langt. Selvsagt kunne en ønske at også Fiskebåtrederens Forbund var kommet lengre, men finner grunn til å fremheve at organisasjonen er kommet lengre enn de andre i å kartlegge hvilke utfordringer en konkret står ovenfor. Kommisjonen kan ikke se at en sertifiseringsordning som foreslått i forprosjektrapporten kan bidra med noe særlig når det gjelder å minske omfanget av ulovlig utkast.

3.8. Kontrollinstansenes effektivitet, herunder organiseringen av Fiskeridirektoratets ytre etat.

Kystvakten er i dag organisert i to skvadroner, KV Nord lokalisert på Sortland og KV Sør lokalisert på Haakonsvern ved Bergen. Ansvaret for havområdene er delt mellom de to skvadronene ved 65 grader nord. De disponerer faste fartøy og budsjetter i hver sine distrikt.

Fiskeriene er delt til en viss grad langs kysten. Opplistingen i tabellen over utkastets omfang viser til en viss grad dette. I tillegg varierer oppfisket kvantum innen de enkelte fiskerier langs kysten. Snurrevadfiske etter torsk, hyse og fløytlinefiske etter hyse forekommer i nord mens ringnotfiske etter makrell foregår i sør som eksempler. Dette medfører at de to skvadronene står ovenfor noe forskjellige utfordringer i forhold til å bekjempe utkastproblemet.

En av Kystvaktens primære oppgaver på fiskerisiden er å være tilstede på havet der fiskeriene pågår og drive en så effektiv kontroll som mulig med de ressurser de er tildelt. Skvadronene er organisert med egne operasjoner som er bemannet på dagtid, med bakvaktsordninger. Dette betyr i kommisjonens øyne at Kystvakten har en organisering som i forhold til utkastproblemet synes å være velegnet. Med dette menes at det er få administrative enheter som er organisert på en slik måte at de er beslutningsdyktige og dermed handlekraftige innenfor hvert sitt geografiske område. Organiseringen fremmer også samarbeidsmulighetene mellom enhetene. Når det gjelder samarbeid legger kommisjonen til grunn at få administrative enheter på land er en fordel når antallet operative fartøy på sjøen ikke er større enn det er. I tillegg foregår det en lengre og grundig opplæring av inspektørene før de settes i arbeid på egen hånd. Opplæringen skjer i form av et 3 ukers fiskeriinspektørkurs, og en lengre formalisert oppfølgningsperiode. Det kommisjonen spesielt finner grunn til å fremheve er at det ved KV Nord er avsatt to stillinger på land til å arbeide spesielt med fiskerisaker. Det er kommisjonens oppfatning at dette gir en god mulighet til å arbeide dypere med sakene både i forkant og i etterkant.

Fiskeridirektoratets organisasjon langs kysten står ovenfor de samme utfordringer som kystvaktskvadronene i forhold til utkast ved at fiskeriene varierer langs kysten. Kommisjonen ønsker å fremheve at disse forskjellene ikke bare viser seg i forhold til utkast, men i like høy grad i forhold til all annen kontrollvirksomhet også. Virksomheten må tilpasses de aktuelle fiskeriene, flåtestruktur og hvordan landindustrien er bygd opp. Dette faktum leder til at kommisjonen også må ha et øye til de andre sidene av ressurskontrollen i sin evaluering. I denne forbindelse vises det også til det som er sagt over om ressurser når det er tale om å bekjempe den samlede uregistrerte dødeligheten, og ikke bare den som skyldes utkast.

Langs kysten er ansvaret for ressurskontroll inndelt på samme måte som all annen virksomhet i direktoratet. Det er 7 regioner har ansvaret i hvert sitt geografiske område langs kysten. Ansvaret for den begrensede virksomhet som drives på sjøen er lagt til de samme regioner

som sjøområdene grenser til som et utgangspunkt. Unntatt fra dette er den virksomhet som drives av Overvåkningstjenesten. De tre hurtiggående båtene som driftes opererer til en viss grad på tvers av grensene når det gjelder personell, men ikke formelt. De er til enhver tid underlagt den region de befinner seg i.

Kuttene i Fiskeridirektoratets budsjetter har som sagt rammet inspektørkorpset relativt hardt. Kuttene er heller ikke likt fordelt langs kysten. Finnmark og region Sør har hatt en større reduksjon enn andre med de følger det gir, selv om det er kompensert for dette til en viss grad i den senere tid. Det er slått fast tidligere at landingskontroller, spesielt av større fartøy tar lang tid, kanskje opptil flere døgn. Dersom slike kontroller skal gjennomføres uten at en utløser for mye bruk av overtid eller kommer i konflikt med arbeidstidsregler ellers, krever det et visst antall personer tilgjengelig. Det er kun et fåtall av regionene som i dag er i stand til selv å gjennomføre slike kontroller. Antall større landingskontroller er et uttrykk for dette, det er ikke særlig stort spesielt på bunnfisksektoren. Små budsjetter begrenser også muligheten en har til sende personell vekk fra deres faste tjenestested. Kommisjonen er etter dette av den oppfatning at hver enkelt av de 7 regionene bare i liten grad er i stand til selv å ta seg av større kontroller, ikke bare rettet mot utkast, men generelt.

Hver enkelt region har et totalansvar innen sitt eget distrikt. Dette medfører at all kontroll og påfølgende saksbehandling foregår der. Saker avgjøres av den region der saken er oppstått i utgangspunktet. Kommisjonen ønsker å gjøre spesielt oppmerksom på at fiskefartøyer i hvert fall over en viss størrelse er svært mobile. De forflytter seg raskt langs kysten og leverer ofte fangsten i andre regioner enn der den er fanget eller fartøyet er hjemmehørende. Aktørene på landsiden er også ofte representert med anlegg i flere regioner. Det er et faktum at saker til en viss grad behandles forskjellig langs kysten, og kanskje heller ikke alltid avgjøres på en riktig måte. De tre advarslene gitt til samme fartøy er trolig et godt eksempel på det siste.

Når det gjelder avvikende saksbehandling mellom regionene er kommisjonen kjent med at det har vært arbeidet med dette over tid, men at det fremdeles forekommer tilfeller. Det dreier seg om avgjørelser i saker om mindre overtredelser, hovedsakelig formalfeil knyttet til føring av fangstdagbok og sedler og avgjørelsene er gjennomgående til fiskeres fordel. Det vil si at de avvikende avgjørelsene representerer en mildere reaksjon enn det de sentralt gitte direktivene legger opp til. Dette er likevel en situasjon som kommisjonen ikke kan være fullt ut fornøyd med.

Antall saker som faktisk leder til sanksjonsbruk i Fiskeridirektoratet er ikke særlig høyt på landsbasis. Det er forskjeller mellom regionene i antall, men ikke så mye at det forklarer at det fattes forskjellige avgjørelser i like saker. Antall saksbehandlere er heller ikke høyt, det er minst en i hver region og noen få har to.

Det at flåten er mobil medfører at opplysninger, for eksempel tips om utkast mottas i en region og må følges opp av en annen. Opplysninger kan også komme fra en kontroll foretatt på sjø eller land i en annen region enn der den oppfølgende og avgjørende kontrollen må foretas. Organiseringen i dag er slik at den regionen som får opplysningene oversendt selv må prioritere mellom oppfølgningen og andre gjøremål. Kommisjonen ønsker i den forbindelse å gjøre oppmerksom på at det svært ofte ikke er mye tid tilgjengelig om en skal lykkes i å gjennomføre kontrollen på effektiv måte. Det er behov for raske beslutninger og et tilstrekkelig handlingsrom i form av at ressurser er tilgjengelige. Dette gjelder ikke bare regionene i mellom, men også til en viss grad mellom regionene og direktoratet sentralt i den utstrekning opplysninger kommer fra sentralt hold.

Samarbeid regionene i mellom synes å være en kritisk faktor både når det gjelder en koordinert gjennomføring av kontroller og i forhold til saksbehandlingen. I dag eksisterer det et samarbeid til en viss grad mellom regionene. I tillegg er det etablert et noe utvidet samarbeid innen ressurskontroll mellom Troms/Finnmark, Møre og Romsdal og Trøndelag, samt mellom Vest og Sør. I noen sammenhenger er dette benevnt som ”overregionalisering”. Kommisjonen kan ikke se at dette i virkeligheten er noe annet enn et noe formalisert samarbeid.

Kommisjonen ser det slik at Fiskeridirektoratets ytre etat i dag er organisert med for mange regioner til at det oppnås en maksimal effekt i forhold ressurskontroll generelt og dermed også i forhold til utkast. En er avhengig av raske beslutninger for at bevis ikke skal gå tapt, tilpasningsdyktighet og handlingsrom i form av tilgjengelige ressurser. En løsning basert på at mange regioner som skal samarbeide, enten dette er formalisert eller ikke, er etter kommisjonens syn ikke den mest hensiktsmessige løsningen når det gjelder å sikre effektivitet. Samarbeid er heller ikke bare et tema innad i Fiskeridirektoratet. Det gjelder i høy grad også utad mot andre etater, særlig Kystvakten. Samarbeidende etater må forholde seg til mange regioner uten at det til enhver tid er klart hvilken region som egentlig er den rette. De

fleste større saker avdekket de siste år er blitt til gjennom en utstrakt samarbeid med andre etater, med Kystvakten som den sentrale når det er tale om forhold begått på sjøen. I dette perspektivet er det viktig å legge forholdene best mulig til rette for samarbeid utad. Dette synes ikke helt uten videre å være tilfelle når det gjelder dagens organisering. Kommisjonen konstaterer også at det heller ikke er etablert dataverktøy som bidrar til samarbeid utover vanlig epost.

Kystvakten opererer bare på sjøen og behøver ikke å forholde seg til landsiden og de utfordringer som ligger i flåte- og næringsstrukturen på land, og de forskjellene som finnes der. Fiskeridirektoratet driver også regulær forvaltningsvirksomhet. Ovennevnte må leses i lys av dette.

Den formelle opplæringen av inspektører i Fiskeridirektoratet består av et 2 dagers innføringskurs som avholdes med ujevne mellomrom. Det er ikke etablert en formalisert oppfølgningsperiode før de settes i arbeid på egen hånd. En del inspektører 4 – 6, deltar hvert år på Kystvaktens fiskeriinspektørkurs, men dette er hovedsakelig personell som har vært tilsatt en tid. Kapasiteten er ikke tilstrekkelig til at dette kurset blir en del av grunnopplæringen. Fiskeridirektoratet møter også andre kompetansebehov enn de som dette kurset dekker. Det er på det rene at det til tider er et motsetningsforhold mellom inspektørene og kontrollobjektene. Dette synes å være mer utartet ovenfor Fiskeridirektoratets personell enn ovenfor Kystvaktens. Opplæringen i Fiskeridirektoratet inneholder ikke elementer som i særlig grad bidrar til å bøte på dette. Kommisjonen er av den oppfatning at opplæring både i form av teori og praksis er en forutsetning for at kontrollapparatet skal fungere effektivt. I dette perspektivet synes ikke opplæringen å være tilstrekkelig i dag.

4. TILTAK, GJENNOMGANG OG ANBEFALING.

4.1. Mulige tiltak, innledning og avgrensning.

Fiskerne høster av samfunnets felles ressurser. De er gjennom reguleringssystemene gitt eksklusive rettigheter til dette og det er kommisjonens oppfatning at myndighetene og samfunnet stiller strenge krav til deres moral. Kravet er i forhold til utkast, formulert gjennom utkastforbudet. Det skal ikke kastes ut fisk. Fiskerne må akseptere at de underkastes kontroll fra samfunnets side. De må i tillegg se på kontrollen fra en annen side enn i dag. For kommisjonen synes det som om næringsorganisasjonene alt for ofte møter forslag om bedre

og mer omfattende kontrolltiltak, med det synet at næringen ikke er så full av lovbrytere at det er behov for forbedring eller økning.

Kommisjonen ønsker at næringen selv heller skal se at kontrolltiltak har to sider. En som sikrer at de som bryter reglene løper en risiko for å bli tatt og ilagt sanksjoner som er strenge nok til å avskrekke andre fra å bryte reglene. Den andre siden som ikke vektlegges tydelig nok i dag, er at kontroll også bidrar til at samfunnet gjennom kontrollorganene skaffes informasjon om det generelle lovlydighetsnivået i næringen. Når det gjelder utkast er det for kommisjonen klart at dagens omfang er så pass høyt at næringen selv har et behov for å vise at den er i stand til å endre seg og få omfanget ned. En økt kontrollinnsats sammen med andre tiltak vil bidra til at det blir mer tydelig for samfunnet om utkastet minker eller ikke. Dette hensynet er sterkt vektlagt i det videre og kommisjonen ser det som svært viktig at næringen selv tar inn over seg at ikke kontroll i seg selv er noe negativt og stigmatiserende, men faktisk medvirker i et konstruktivt samspill.

I dag er den teknologiske utviklingen kommet så langt at nærmest en hver operasjon om bord i et større fiskefartøy kan fjernovervåkes til en hver tid. Med dette menes at det kan utplasseres kameraer eller annet utstyr om bord som overfører signaler til land eller lagrer dem om bord på forskjellig vis. Kommisjonen er klar over at dette reiser kompliserte spørsmål på flere områder, men trekker det frem fordi det teknisk kan gjennomføres og fordi slike løsninger kan sammenlignes med effekten av å ha inspektører om bord på alle fiskefartøy over en viss størrelse til enhver tid. Begge deler innebærer en tilnærmet 100 % kontroll av fartøyene og deres aktivitet. Det kan ikke herske tvil om at dette er tiltak som ville sikre at det ikke ble kastet ut fisk.

Kommisjonen viser til det som er sagt om kontrollfilosofi ovenfor og legger i det videre til grunn at det ikke er ønskelig å ha en 100 % kontroll til enhver tid. Kostnadene ved slik kontroll overstiger trolig også det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt over tid. Kontrolltiltakene må gjennomføres i forståelse med næringen selv for å skape legitimitet. I dette perspektivet ser altså kommisjonen på næringsaktørene selv og deres holdninger som et kontrolltiltak. Det at utkast ikke aksepteres blant aktørene vil medføre at mindre fisk kastes ut.

I tillegg til næringsaktørene selv, utføres ressurskontroll i dag av Fiskeridirektoratet, Kystvakten og salgslagene. Kommisjonen ser på utkastforbudet og reguleringstiltak som

støtter det, på en slik måte at kontroll på dette området ikke er noe som faller direkte under salgslagenes kontrollplikter. Deres kontroll begrenser seg til selve landingen, det som skjer der og kvotekontroll. Det er en realitet i denne sammenhengen at det er de største salgslagene som gjør mest. Salgslagene sitter imidlertid på verdifull informasjon om markedene til enhver tid, det vil si at de vet hvilke produkter som selges, til hvilke priser og hvem som er aktører i førstehåndsomsetningen. De sitter også med opplysningene på en slik måte at de til en viss grad kan forutse hva som kommer til å skje i markedene. Kommisjonen ønsker å trekke frem dette for å peke på den meget viktige rolle salgslagene har som informasjonskilder i den fremtidige risikovurderingen på utkastområdet. Det må derfor legges til rette for at informasjonen kan brukes.

Salgslagene har hånd om all førstehåndsomsetning av fisk. I denne sammenheng fastsettes minstepriser og de regler som trengs for å sikre omsetningen og som ikke er gitt av det offentlige. Minsteprisen påvirker fiskers inntekt direkte og det er derfor en direkte sammenheng mellom prisene og motivet for å kaste ut fisk, spesielt små fisk. Salgslagenes prissystemer bør gjennomgås med tanke på å avdekke konkret hvordan prisen påvirker utkastet og med tanke på om det er mulig å endre deler av systemet for å fjerne motivasjon for å kaste ut fisk.

I norske farvann opererer det til enhver tid utenlandske fartøy. De tiltak som foreslås nedenfor er ment å gjelde alle fartøy, uten hensyn til nasjonalitet. Kommisjonen er klar over at dette kan utløse spørsmål som berører fiskeriforhandlingene, men viser til at konkrete tiltak må settes i verk for å få omfanget av utkast ned uavhengig av fartøyenes nasjonalitet.

4.2. Tiltakene må stå i sammenheng med hverandre og tjene to formål.

Kommisjonen har tidligere konkludert med at dagens kontrollmetoder er relevante i forhold til å avdekke ulovlig utkast, men at tiltakene ikke i tiltrekkelig grad er koordinert og at ressursene ikke er tilstrekkelige til at kontrollen blir særlig effektiv. Det er her tale om tiltak egnet til å avsløre de som bryter utkastforbudet eller de tilhørende reguleringene, og ikke bringe frem bedre opplysninger om det totale utkastet.

Som kommisjonen har påpekt kan utkastproblemet og dets konsekvenser deles i to. Det ene er konsekvensene for bestandene, og det andre er sløseriet med ressurser når fisk kastes ut.

Kontroll rettet mot brudd på utkastforbudet i seg selv er kostbart. Kommisjonen tror ikke at en uten 100 % kontroll om bord på alle fartøy vil fjerne alt ulovlig utkast.

Kommisjonen er bedt om å vurdere tiltak som kan øke kunnskapen om det totale omfanget av utkast. En økt kunnskap er etter kommisjonens syn verdifullt på to måter. Den ene er at økt kunnskap vil gi et bedre grunnlag for å dimensjonere og sette i verk riktige kontrolltiltak. Den andre er at økt kunnskap vil gjøre det mulig for havforskerne å ta hensyn til utkastet i sine råd. Det siste er etter kommisjonens oppfatning nesten viktigere enn det første. Ved å rette fokus mot tiltak som sikrer begge formål, vil en på en mest mulig kostnadseffektiv måte sikre at det totale kvantum som kastes ut blir mindre, samtidig som utkastet kan regnes med i utarbeidelsen av rådene.

Kommisjonen legger til grunn at en slik fremgangsmåte også vil få god effekt på moralen i næringen. Den fisken som kastes ut blir indirekte synliggjort på slik måte at det går utover kvotene til alle fiskere. De lovlydige vil dermed ikke sette særlig stor pris på de som fremdeles kaster ut fisk. En forutsetning for at en slik mekanisme skal virke er at beslutningstakerne i prosessen rundt de årlige reguleringene legger til grunn det utkastet som legges frem. Dersom en av politiske grunner foretar reduksjoner og dermed gir høyere kvoter vil effekten utebli. Kommisjonen er av den klare oppfatning at slike reduksjoner vil være i strid med prinsippet om en bærekraftig forvaltning basert på best mulige vitenskapelige råd. På denne måten kan altså utkastproblemet bekjempes uten at en bare leter etter lovbrytere og på en slik måte at næringen selv får en anledning til å vise at den er lovlydig generelt sett. Dersom utkast bare skjer i unntakstilfeller vil det totale omfanget være så lite at det ikke gir følger for kvotefastsettelsen.

Det kommisjonen konkret tenker på i det videre er å etablere tiltak som gir et tilstrekkelig datagrunnlag over det som fanges og tilsvarende grunnlag over det som landes, til at pålitelig statistikk kan utarbeides. Differansen vil utgjøre det samlede utkastet. Dette er de enkle utgangspunktene og tiltakene må etableres med dette for øye. Hvordan dette er tenkt konkret kommer frem nedenfor. Det vises spesielt til behandlingen av punktene om tiltak for å øke kunnskapen, inspektører om bord, landkontroll og tekniske innretninger for innsamling av data. Dette er nemlig tiltak som kan utformes slik at de skjøtter begge formål, økt kunnskap og bedre ressurskontroll. Det forutsetter at de dimensjoneres, utformes og styres i

sammenheng. Denne måten å tenke på innebærer noe nytt i den forstand at kontroll og økt kunnskap likestilles.

Kommisjonen ønsker innledningsvis å gjøre oppmerksom på at det også foreslås tiltak rettet mot organiseringen av Fiskeridirektoratets ytre etat i forhold til ressurskontrollen. Altså tiltak som vil gi en bedre effekt av de andre tiltakene som berører Fiskeridirektoratet.

4.3. Utkast og omfang, tiltak for å øke kunnskapen.

Det er i flere kilder beskrevet forskjellige metoder som kan brukes for å gi bedre kunnskap om det totale omfanget av utkast. Ingen av metodene kan gi et 100 % sikkert svar. De kan i alle tilfeller gi en kunnskap som er så sikker at omfanget kan legges til grunn for bestandsberegninger og kvoteråd. Havforskningsinstituttet har anbefalt kommisjonen å foreslå tiltak som kan gi nødvendig kunnskap slik at en eller flere metoder kan benyttes.

Grunnlaget for metodene er prøvetaking om bord på fartøy i kommersielt fiske og ved landing. Som nevnt over vil differansen være utkast. Havforskningsinstituttet la frem for kommisjonen følgende spesifikasjoner/krav:

- Inspektørar/observatørar (med klart formulert mandat) om bord for å registrere alt på sitt fartøy. Dette inkluderer rett artsamansetjing og uavhengig mål av sann mengd pr. hal/kast og om bord. Dette stiller krav til kven som blir tilsett som inspektør/observatør (bør eks. ha skippar-, teknisk erfaring, observatør/inspektør utdanning). Vedkomande inspektør/observatør må kartleggje/notere kva fartøy som fiskar i same område, her må dei få hjelp av KV. Det vil dessutan styrke datagrunnlaget at KV utfører inspeksjon av fartøy som fiskar i same område som fartøyet som har inspektør/observatør om bord. Inspektør/observatør må deretter samanlikne både mengde og storleik ved landing.

- Viktig at desse observatørane tek del i etterarbeidet, dvs. følgjer opp det som blir observert på havet til endeleg kvantifisering og rapportering.

- Fartøy som har fiska i same område som fartøyet med observatør må få kartlagt si fangstsamansetjing ved landing. Her kjem bruken av 'gradere' på industrianlegg inn. Dette bør påleggjast industrien.

- Trygg og sikker dataflyt og tilstrekkeleg analysekapasitet må på plass. Må sikre riktige arbeidsprosedyrar for observatørar/personell informasjon frå havet blir samanlikna med landing og analysert og rapportert. Det må bli gitt eit heilt klart ansvar til ein eller fleire personar (team) som koblar saman sjø- og landinformasjon for å kvantifisere ulikskapar dvs. utkast.

- KV må ved sine inspeksjonar sjølv rekne ut fangstmengd i kvart hal/kast i tillegg til/uavhengig av det som skippar har oppgitt i fangstdagboka. KV-personell må fortsetje å måle storleik på fisken slik som dei gjer i dag.

- Må ha ein plan for korleis inspektørar/observatørar og KV kan danne seg eit tilsvarande bilete for utlendingar sitt fiske i NØS og Vernesona, og norsk fiske i RØS

- Satellittsporingsdata bør nyttast til oppskalering av enkeltobservasjonar på havet til totalverdiar for område, flåte og tidsrom

- Havforskningsinstituttet har kontrakt med p.t. 8 havgående fiskefartøy, den s.k. Referanseflåten. Desse fartøya fiskar som alle andre, og pga kontraktfesta samarbeid kan arbeidsprosedyrar og framgangsmåtar i samband med kartlegging av utkast uttestast her (jfr. rapportar frå samarbeidsprosjekt Fdir-HI i 2002 og 2003).

- Havforskningsinstituttet må ha tilstrekkeleg med personell for å lage eit bokhalderi av alt utkast basert på innkomne rapportar, og leggje dette til rette for dei årlege bestandsutrekningane.

Det vises til at Havforskningsinstituttet har en referanseflåte. Kommisjonen ønsker å gjøre det klart at denne flåten ikke opererer på en slik måte at opplysningene fra den i dag er av den slik kvalitet at de kan brukes direkte for å beregne utkast. Så lenge det ikke er inspektører om bord kan de heller ikke bli det.

Det er ikke spesifisert hvor mange prøver og dermed personell som kreves for å gi representative data, Kommisjonen legger til grunn, etter å ha drøftet det antall som foreslås nedenfor med representanten fra Havforskningsinstituttet, at omfanget er tilstrekkelig, i alle

tilfelle i starten. En regner med at dette kan utdypes nærmere og viser i den forbindelse til rapporten "*Kartlegging av utkast, (A) Redegjørelse for metode (B) Skjema for registrering av resultater." Fiskeriøkonomisk avdeling, mai 2000.*

Det vil ta noe tid fra tiltal settes i verk til de gir full effekt. Som det fremgår av punktene over stilles det krav til kompetanse. Det vil ta tid å få slikt personell på plass. Arbeidsmetoder må utvikles og innarbeides. Kommisjonen viser til at det er tale om å bruke personellet også til andre oppgaver innen bekjempelsen av den uregistrerte dødeligheten parallelt med prøvetakingen, og dette arbeidet vil gi en raskere effekt.

Kommisjonen har i det videre lagt kravene til grunn i beskrivelsen av de videre tiltakene.

4.4. Risikovurdering.

Ut i fra at det er en klar sammenheng mellom priser og motivet for utkast, synes det klart at risikoen for utkast øker når prisene på visse størrelser faller under visse nivåer. Nivåene har en ikke sikre opplysninger om i dag. Det må innhentes opplysninger og etableres modeller som kan brukes til å beregne nivåene for de forskjellige flåtegruppene. Modellene må deretter brukes aktivt til å overvåke den løpende risikoen og sette inn kontrolltiltak på sjøen og ved landing. Det er grunn til å anta at Budsjettnemda og Subsidiekontrollen i Fiskeridirektoratet sitter på mye regnskapsmateriale som her må kunne brukes.

Inn i vurderingene må en også ta med seg opplysninger om fiskeriaktiviteten, fangstsammensetning, fangststørrelse og de opplysninger som finnes på forskerhold om forventet innslag av småfisk i bestemte områder. Tilgjengeligheten på fisk er så stor i sesongene nordpå at prismekanismen nevnt i avsnittet over ikke får særlig betydning. Det er heller kapasiteten til å behandle fangsten om bord som betyr noe.

Risikovurderingen nevnt over vil være generell, men en må i tillegg ta hensyn til individuelle opplysninger for eksempel tips eller opplysninger ellers om enkeltfartøyer.

Kommisjonen legger til grunn at det til en viss grad er tale om et omfattende arbeid å gjennomføre de tiltak som er nevnt over. Dette veies opp av at de vurderinger som blir resultatet av et grundig arbeid ikke bare vil resultere i bedre kontroll, men også gi viktig

tilleggsinformasjon om det totale omfanget. Det at det for eksempel i perioder ikke lønner seg å kaste ut bestemte typer fisk, er i en slik sammenheng viktig.

En bedre risikovurdering må også benyttes når Overvåkningens ressurser skal styres. Det er i dag omfattende kontakt og informasjonsutveksling mellom Havforskningsinstituttet og Overvåkningen. Forskernes informasjon om forekomster av små fisk legges til grunn for hvor innsatsen skal settes inn i dag. Denne informasjonsutvekslingen må settes inn i fastere rammer og innarbeides i det systemet for risikovurdering som skal settes i verk. Kommisjonen er overbevist om at dette vil lede til en bedre bruk av ressursene og en langt bedre dokumentasjon av hvilke vurderinger som er gjort og på hvilket grunnlag. Dette siste er forventet å kunne bøte på den kritikken som i dag kommer fra fiskerhold om at felt stenges for fort og åpnes for sent.

4.5. Den generelle innsats mot økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet.

Utkast er som alle andre brudd på sentrale bestemmelser gitt i eller i medhold av saltvannsfiskeloven, brudd på reguleringslovgivning og faller dermed inn under definisjonen økonomisk kriminalitet slik den brukes av Riksadvokaten og Økokrim. Imidlertid faller utkast og andre brudd utenfor den tradisjonelle definisjonen av miljøkriminalitet dersom det ikke er tale om bestander som er i dårlig forfatning og omfanget er stort. Det siste er noe satt på spissen, men kommisjonen finner grunn til å utfordre den tradisjonelle definisjonen på denne måten. Den bør altså utvides til å omfatte også brudd på fiskerilovgivingen.

Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet har eksistert i en del år og er nå under revisjon. Kommisjonens medlemmer har over mange år vært engasjert i arbeid med brudd på fiskerilovgivningen. Sett i lys av sine erfaringer vil kommisjonen si at det over de seneste år ha vært en forbedring i måten politiet og påtalemyndigheten har håndtert fiskerisaker på. Kommisjonen er likevel på ingen måte fornøyd. Grunnen til dette er at det er så store forskjeller mellom de enkelte politidistrikter, hva gjelder prioritering og kompetanse. Kommisjonen kan ikke se at alle politidistrikter forholder seg til fiskerisaker på den måten som Regjeringens handlingsplan legger opp til. Det verste eksemplet er nok behandlingen av Fiskeridirektoratets anmeldelse mot en sildeprodusent sommeren 2002. Det er så vidt kommisjonen er kjent med ikke foretatt aktive etterforskningsskritt siden begynnelsen av oktober 2002. Kommisjonen presiserer at dette er sak med meget gode opplysninger, blant annet delvise erkjennelser knyttet til faktum og beslag av sentrale dokumenter. Videre trekker

kommisjonen trekker frem denne saken som et eksempel til tross for at den ikke dreier seg om utkast. Den dreier seg om det grunnleggende problemet med uregistrert dødelighet og er et godt eksempel på at bekjempelsen av problemet møter store utfordringer.

Kommisjonen ønsker at politiet og påtalemyndigheten tar denne typen kriminalitet på alvor og det gir den behandlingen den fortjener sett i lys av den store vinningen som er knyttet til overtredelsene. Kommisjonen ønsker også i denne sammenhengen å fremheve at det er avslørt store saker som også faller inn under definisjonen organisert kriminalitet. Saker hvor det er et samarbeid mellom fartøyer/redere og landanlegg om å begå straffbare handlinger. Når slike saker avsløres forteller det mye om den grunnleggende moral, eller mangel på slik, i alle fall blant enkelte næringsaktører.

Sett i dette perspektivet er det et gode at Regjeringens handlingsplan nå er under revisjon. Kommisjonen er kjent med at et utkast er oversendt fra Justisdepartementet til Fiskeridepartementet, og høringsfristen er fastsatt til 26 april 2004. Planutkastet er unntatt offentlighet. Fiskeridepartementet har ikke involvert Fiskeridirektoratet eller Kystvakten i arbeidet med å utarbeide svar så vidt kommisjonen vet. Det er kommisjonens håp at regelbrudd innen fiskerinæringen blir gitt en bred omtale i planen. Det er behov for at tiltakene går lengre enn til å omtale bare moral og etikk i næringen, men involverer krav til politiets tidsbruk i saker, ikke minst de alvorlige. I alle tilfeller bør planen si noe innledningsvis der de spesielle forholdene som knytter seg til det å høste av samfunnets felles ressurser kommer frem. Alle regler på fiskeriområdet er gitt for å regulere fangstinnsatsen og sikre at uttaket av havet blir registrert. Regelbrudd undergraver dette forvaltningssystemet og gir store og langsiktige konsekvenser på bestandenes størrelse, og dermed den fremtidige avkastningen. Samfunnets kontroll og håndhevelse i form av politiet og påtalemyndighetens arbeid, må legges på et nivå som sikrer at prinsippet om bærekraftig forvaltning basert på best mulig vitenskapelig rådgiving, faktisk virker. Straffeforfølgning er siste ledd i denne nødvendige tiltakskjeden.

Kompetanse i politiet, spesielt på etterforskningsstadiet, er en kritisk faktor når det gjelder effektiv bekjempelse av lovbrudd på fiskeriområdet. I dag er det ingen spesiell opplæring innen politiet på dette området. Fiskeridirektoratet holder noen få forelesninger på grunnutdanningen ved Politihøyskolens avdeling i Bodø. Dette dekker ikke på noen måte de behov som finnes, behov som må dekkes for å øke effekten av håndhevingen.

Fiskeridirektoratet tok sommeren 2001 opp kompetansebehovet i sitt innspill til Riksadvokaten etter avsløringene om fiskejuks senhøsten 2000. Etter et møte i Politidirektoratet er det så vidt kommisjonen vet ikke skjedd noe konkret når det gjelder den delen av tiltakene som sorterer under Politidirektoratets ansvarsområde. Kommisjonen er av den oppfatning at det er på høy tid at det blir fortgang i dette arbeidet.

Brevet som nevnt over behandlet også forhold som hører under Riksadvokatens ansvarsområde. Kommisjonen er orientert om at arbeidet med å utarbeide et rundskriv om etterforskning av fiskerisaker har blitt noe utsatt som følge av kapasitetsproblemer, men at det foreligger et gjennomarbeidet utkast til rundskriv. Det er opplyst fra saksbehandler hos Riksadvokaten at målet er å ferdigstille arbeidet før sommerferien. Kommisjonen er klar over at et rundskriv ikke i seg selv løser alle problemer, men det vil være et viktig bidrag. Full effekt oppnås likevel ikke før politidistriktene setter av tilstrekkelig mengde ressurser til selve etterforskningen.

4.6. Kystvaktens operasjonskrav for å avdekke utkast.

Kystvakten har som nevnt en ubenyttet kapasitet på 335 patruljedøgn på de helikopterbærende fartøyene. For å styrke overvåking av fiskeriaktiviteten med tanke på utkast bør Kystvakten tilføres nødvendige midler slik at man kan utnytte disse fartøyene maksimalt. Det er bare ved hyppig bruk av helikopter at man kan avdekke utkast i noe større grad. I tillegg vil det ha en god preventiv virkning at fiskerne ser helikopter ofte i luften over fiskefeltene. Det vil koste ca. 25 millioner kroner å utnytte kapasiteten til de 3 fartøyene med 2 besetninger. For å utnytte kapasiteten til KV Andenes trengs det ca. 22 millioner kroner. Behovet er etter dette ca, 47 millioner kroner pr.år. Radarproblemene må være løst før midlene gir full effekt.

Dersom Kystvakten ikke blir tilført nok midler til å øke antall patruljedøgn på de helikopterbærende fartøyene, bør man vurdere om man bør redusere antall leide fartøy med ett fartøy. Dette for å frigjøre midler til å øke antall patruljedøgn på de helikopterbærende fartøyene.

4.7. Inspektører om bord.

Det er på det rene at antallet inspektører på sjøen må utvides vesentlig fra dagens 3 stillinger og det er på det rene at jo flere jo bedre. Dette gjelder både i forhold til å avdekke utkast enten mens det skjer eller i ettertid, og i forhold til å samle inn data for bruk i nye måter å beregne

bestandsstørrelser på. Flere inspektører gir ganske enkelt flere data og en generelt bedre ressurskontroll.

Med dette som utgangspunkt blir spørsmålet for kommisjonen å foreslå et antall som anses å være tilstrekkelig til å begynne med, samtidig som det er mulig å rekruttere personell, lære dem opp og håndtere de data som produseres. I forhold til datainnsamlingen er det behov for en klar sammenheng mellom omfanget på havet og omfanget på land. Uten en god nok sammenheng vil de innsamlede data miste mye av sin verdi.

Fiskeridirektoratet beskrev i januar 2001 et behov for 20 inspektører på havet. Fokuset på utkast og det omfang det reelt har tilsier at behovet nå er større. Et antall på 30 inspektører totalt er drøftet med representant fra Havforskningsinstituttet i forhold til det å sikre et tilstrekkelig datagrunnlag. Tallet anses å være tilstrekkelig som et minimum til å begynne med. Dette fordrer imidlertid at inspektørene i forhold til datainnsamling opererer enkeltvis om bord på fartøyer i perioder, noe som svekker den generelle ressurskontrollen og det faktum at et fartøy ofte fisker hele døgnet. Antallet må derfor økes og 40 inspektører vil rette opp mye.

Kostnader knyttet til hver enkelt inspektørstilling følger av følgende oppstilling:

Kontrollør ltr. 28	kr	242.000,-
Toktgodtgj. 165 dg à kr. 1.075,-	kr	177.375,-
Kostgodtgjørelse 165 dg à 335,-	kr	55.275,-
Utilfredsstillende kvarter 165 dg à 360,-	kr	59.400,-
Reiseutgifter og div.	kr	70.000,-
Utgifter pr. år	kr	604.050,

Hertil kommer sosiale utgifter. I følge personalkontoret koster hver stilling i Fiskeridirektorat ca. kr 700.000,- pr. år noe som med 40 inspektører utgjør ca.kr 28 mill. Kommisjonen har under et eget kapittel drøftet finansieringen.

Inspektørene må kunne brukes på hele fiskeflåten uansett fartøytype og størrelse. Kommisjonen legger til grunn at fordelingen mellom flåtegrupper og enkeltfartøy må styres av de til enhver tid gjeldene risikovurderinger, hva gjelder utkast og generell ressurskontroll i

den forbindelse. I tillegg vil behovet for datainnsamling på en måte som sikrer representativitet legges til grunn. Datainnsamling bør gå foran ved regulære prioritetskollisjoner. Kommisjonen legger til grunn at det om bord i mindre fartøyer er lite tilrettelagt for at inspektører kan oppholde seg over lengre tid. Fartøyene har ofte ikke køyeplass. Slike fartøy opererer oftest med korte turer og lander fangst daglig. Kontrollbehovet og datainnsamlingsbehovet dekkes for disse best ved sjøgående kontroll på feltene hvor en er om bord i kortere perioder.

Selv 40 inspektører er lite når en sammenligner med den totale fiskeriaktiviteten i farvann under norsk fiskerijurisdiksjon. Det er dermed av største viktighet at inspektørene kan arbeide effektivt innenfor hele ressurskontrollområdet. Det er dermed en forutsetning at de har den myndighet som er tillagt Fiskeridirektoratets inspektører ellers når de utfører kontroll. Myndigheten er beskrevet i saltvannsfiskeloven § 45. Inspektørene på havet kan dermed direkte gripe inn på alle områder på samme måte som inspektører på land. Inspektørene må derfor være offentlige tjenestemenn tilsatt i Fiskeridirektoratet. Kommisjonen avviser med dette bruk av observatører om bord. Tilsetting i Fiskeridirektoratet er en forutsetning for å sikre at kontrollen på sjøen blir en integrert del av den samlede kontroll. Innleie av personell fra eksterne selskaper avvises dermed.

Det er behov for å sikre et godt samarbeid med landsiden og kontrollen der i forhold til datainnsamlingen spesielt. Tjenesten må organiseres med dette for øye, noe som krever nærmere utredning. Kommisjonen viser til det som er sagt nedenfor om organisering av kontrollinstansene. Det vil kreve noe ressurser å administrere en utvidet inspektørordning. Det er foreslått stillinger plassert på land i denne forbindelse. Disse er omtalt nedenfor under landkontroll.

4.8. Tekniske innretninger rettet mot småfisk og bifangst.

De eksisterende tekniske innretninger rettet mot småfisk og bifangst er gjennomgått ovenfor. Det kommer frem at det i de fleste redskaper er vanskelig om enn umulig, i alle fiskerier å skille ut all små fisk eller bifangst. Kommisjonen mener at det bør forskes intensivt på seleksjonsinnretninger i redskapene som for eksempel rist i sildetrålfisket, med tanke på å utvikle utstyr som pålegges benyttet straks det er ferdig utviklet. Det er klart at det ikke er mulig å unngå bifangst i alle typer fiske. Dette stiller store krav til utforming av reguleringene slik at disse i seg selv ikke blir motiverende for utkast. Kommisjonen har ikke gjennomgått

reguleringene direkte, men peker på at det allerede er etablert regler som minsker motivasjonen for utkast. Dette må videreføres.

For å begrense bifangst i trålfisket og reketrålfisket i Nordsjøen, bør det snarest innføres krav om bruk av sorteringsrister. Kommisjonen ser at dette for reketrålfisket vil sortere ut en del fisk som i dag tas opp og omsettes. En legger til grunn at fiskere må akseptere å gi avkall på denne bifangsten dersom en skal opprettholde/bygge opp igjen bærekraftige bestander i Nordsjøen spesielt av torsk og hyse. Områder hvor det ikke finnes innblanding av truede arter kan vurderes holdes åpent for fiske uten bruk av rist. For torsk og hysefisket med trål kan ikke kommisjon se tilsvarende innvendinger mot rist. I Nordsjøen fiskes også en del torsk og hyse med snurrevad av utenlandske fartøy. Tilsvarende tiltak må settes inn også der.

Kommisjonen har pekt på at det eksisterer et minstemål fastsatt i forskrift og for mange arter et økonomisk minstemål i tillegg. Det bør nøye vurderes om ikke seleksjonsegenskapene bør endres i forhold til å sette redskapen i stand til å selektere ut mer av den minste fisken, og dermed i tillegg en del av fisken under det økonomiske minstemålet. Kommisjonen er klar over at seleksjonskurven til redskapet tilsier at en dermed også vil miste en del av den fisken som i dag kan fanges lovlig, men er av denne oppfatning at fiskerne også må akseptere dette for å ta bedre vare på ressursene fremover. Spileavstand i rister og maskestørrelser er stikkordene her.

I fisket etter makrell er det fastsatt forbud mot å ha innretninger om bord som kan sortere fisken etter størrelse. Kommisjonen er av den oppfatning at slikt forbud må innføres i alle pelagiske fiskerier, herunder notfisket etter sei. Fartøy som produserer fangsten om bord må selvfølgelig ha lov til å sortere på størrelse. Det bør for disse innføres forbud mot å ha installasjoner om bord som er slik innrettet at det er mulig å sende utsortert fisk på havet igjen.

4.9. Tiltak om bord som øker oppdagelsesrisikoen.

I dag er alle fartøy innrettet slik at avfall fra bearbeiding av fisk sendes på sjøen. Problemet slik kommisjonen ser det er at det i tilknytning til installasjonene ofte finnes pumper og/eller kverner som finfordeler avfallet og pumper det ut under vannlinjen. Hel fisk som kastes ut vil dermed ikke kunne oppdages fra andre fartøy eller fra helikopter. Det finnes ikke noe sikkerhetsmessig argument så vidt kommisjonen kan se, som tilsier at ikke avfall kan kastes ut

på en slik måte at hel fisk blir liggende å flyte i overflaten før synker. Forbud mot utstyr som kverner opp avfall må innføres og fartøyene må pålegges plikt til å bygge om sine installasjoner slik at alt avfall kommer ut over vannlinjen.

4.10. Krav til dokumentasjon om bord i fartøyet og ved landing.

Alle fartøy over 13 meter er i dag pålagt å føre fangstdagbok, men denne inneholder ikke noen opplysninger om fangstens størrelsessammensetning. Kommisjonen viser til det som er sagt ovenfor om at småfisken ofte først viser seg etter at inspektører kommer om bord. Dette reiser spørsmål om ikke størrelsessammensetning bør oppgis som en del av de pliktige opplysningene om bord, for på den måten å gjøre en konkret forfølgning mulig. Ikke alle fartøyer sorterer fangsten om bord etter størrelse, men mange gjør det, blant annet i forbindelse med innfrysing. Om bord i disse fartøyene og om bord i fartøyer som selger sin fangst over auksjon før landing, finnes det i dag løpende opplysninger om størrelsessammensetningen. Et eksempel her er opplysningene som gis til Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag i forbindelse med de såkalte kjølauksjonene.

Kommisjonen viser til at spørsmålet om å pålegge ytterligere føringsplikter om bord ble behandlet i arbeidsgruppen som avga rapport 1.8.2003 om "*Fabrikktrålere, pålitelig ressurskontroll og flåtegruppens rennome*". Her konkluderte arbeidsgruppen med at det ikke var ønskelig å foreslå ytterligere plikter. Kommisjonen er av den klare oppfatning at det som nå er avdekket gjør det helt nødvendig å utvide føringsplikten til også å omfatte størrelsessammensetning. Opplysningene finnes allerede og det er dermed bare selve føringen som blir merarbeid om bord.

Ved landing er det i dag innført plikt til å føre størrelsesammesetning av fangsten på landings-/sluttseddelen. De størrelsesgrupper som skal brukes er de kommersielle gruppene som salgslagene til enhver tid opererer med. Regelen er innført for å sikre bedre opplysningsgrunnlag om størrelsen og da spesielt den mindre fisken. Regelen er i dag for sterkt knyttet til salgslagenes regler og det er behov for en styrkning. Det er problematisk å utforme et konkret forslag uten en nærmere utredning. Problemene knytter seg til at det frem til nå har vært en grunnleggende tanke at det ikke skal pålegges plikter utover de som allerede er knyttet til selve landingen/omsetningen. Et krav til å oppgi størrelsessorteringer som fisken ikke sorteres i kommersielt, vil bli en ny og ekstra plikt. Etter kommisjonens syn bør det være

mulig å nå frem til noe her fordi salgslagene i stor grad i dag aksepterer samfengt sortering til tross for at fisken egentlig, etter deres egne regler skal sorteres.

4.11. Midlertidig stenging av fiskefelt, Overvåkningstjenesten for fiskefelt.

Kommisjonen er av den klare oppfatning at det bør etableres programmer for åpning og stenging av felt også i Nordsjøen. For å klare dette må det etableres rutiner for innsamling av data og etableres kriterier for når felt skal stenges. Kommisjonen er klar over at fiskeriene i Nordsjøen er av en helt annen karakter enn i nordlige farvann, men kan ikke se at dette hindrer etableringen av en overvåkningstjeneste. I Barentshavet er situasjonen den at alle aktører på sikt har nytte av stengningene, mens situasjonen i Nordsjøen må ses på med litt andre øyne. En stengning vil sende industritrålerne ut av områder de i dag fisker i for å beskytte torsk og hyse, arter som andre flåtegrupper henter sitt utkomme fra. Her vil en i forbindelse med utvikling av stengningskriterier måtte ta vanskelige valg. Det er klart at skal en i Nordsjøen hindre at det fiskes fisk som så kastes ut, er stengning av felt den beste veien å gå.

Et annet alternativ er større områder som er permanent stengt, men dette skaper trolig ikke mindre konsekvenser for de forskjellige flåtegruppene. Et annet alternativ er å benytte fiskedager som nevnt nedenfor for hele eller deler av flåten som fisker bunnfisk i Nordsjøen. Dette i tillegg til en kombinasjon av midlertidige og permanent stengte områder for industritrålere som ikke benytter redskap som selekterer fangsten på størrelse.

Kommisjonen har ikke sett hen til de tiltak det arbeides med i samarbeid med EU for å gjenoppbygge torskestammen i Nordsjøen i sitt arbeid på dette punktet. Det må i den forbindelse innføres utkastforbud også i EU.

Når det gjelder Overvåkingstjenesten i Barentshavet finner kommisjonen grunn til å spørre om ikke dagens stengningskriterier er for liberale. Kommisjonen er klar over at regelen om stenging ved en innblanding på minst 15 % torsk og hyse regnet i antall individer, er fastsatt med et blikk på trålenes seleksjonskurve. En velger likevel å foreslå at disse endres slik at felt stenges tidligere. Dette vil klart beskytte den mindre fisken mot beskatning. Kriteriene må løftes slik at det monner. Et alternativ til bare å løfte kriteriene for fisk under minstemålet er å inkludere i kriteriene også fisk over minstemålet, men under det ”økonomiske minstemålet”. I Barentshavet er det norske minstemålet 47 cm. Det synes som om den fisken som i størst

utstrekning kastes ut er i størrelse 47 – 53 cm. Fisk i denne størrelsen faller inn under den laveste prisgruppen til Norges Råfisklag sløyd og hodekappet. Kommisjonen er altså av den oppfatning at felt bør stenges dersom innblandingen av denne størrelse fisk er så stor at det motiverer for utkast. Det kreves noe utredningsarbeid for å fastslå hva kriteriet konkret bør være. På Island stenges felt dersom innblanding av fisk under 55 cm overstiger 50 %.

Også når det gjelder innblanding av torsk og hyse i rekefisket i Barentshavet har kommisjonen funnet grunn til å stille spørsmål ved stengingskriteriene. De bakenforliggende beregningene må revideres når forutsetningene hva gjelder økonomi endres.

4.12. Reguleringsformer som kan fjerne motivet for utkast.

Kommisjonen pekte under behandlingen av motivet for utkast på den sammenheng det er mellom reguleringsregimene og det maksimale inntektsgrunnlaget et fartøy har. Etter at fangsten er kommet om bord skjer det til en viss grad såkalt high grading som resulterer i utkast av den minst verdifulle fisken. Fiskedager som reguleringsform, i enkelte fiskerier er en løsning som vil fjerne motivet for high grading. Innenfor en slik regulering kan man nemlig tillate at alt som kommer om bord blir landet og omsatt, men fortsatt slik at det ikke skal drives fiske i områder med for mye fisk under lovlig minstemål. Hvert fartøy tildeles et antall dager som det kan drive fiske. Den store utfordringen for forvaltningen består i å tildele et riktig antall dager slik at totalkvoten ikke overskrides. Reguleringsformen brukes fullt ut på Færøyene.

Kommisjonen tenker ikke på at dette er en reguleringsform som er egnet nord for 62 °N, men i Nordsjøen, innenfor enkelte fiskerier og da spesielt i kombinasjon med andre tiltak som stenging av felt. Det kreves imidlertid en nøye utredning av om endrede reguleringsformer i enkelte fiskerier kan fungere i det totale forvaltningssystemet.

For en del år siden oppstod det en situasjon hvor det var klart at mye småmakrell ble sortert ut på havet og kastet. Den såkalte G6 reguleringen ble innført for å bøte på dette. Reguleringen slo fast at det ikke var lov å levere mer enn en viss prosent av kvoten i stor fisk, den såkalte G6 sorteringen. Reguleringen fordret at en hadde tilstrekkelig presis oversikt over hvor mye stor og liten makrell det var i havet. Reguleringen virket nok til en viss grad etter sin hensikt, men ble utsatt for kritikk fra fiskerhold som påstod at det var mer små makrell i fangstene enn reguleringen la opp til. Grunnlaget for reguleringen ble dårligere ved at salgslaget endret

størrelsesgruppene i forbindelse med prisforhandlingene. Kommisjonen er av den oppfatning at slike reguleringer i prinsippet kan bidra til å fjerne noe av motivet for å kaste fisk på havet ved at en setter en maksimal verdi på den delen av kvoten som kan realiseres gjennom å lande stor fisk. Full effekt i forhold til å forhindre high grading vil ikke oppnås uten at storfiskandelen settes så strengt at en gjennom den tvinger fiskerne til å lande også små fisk. Slike ordninger vil være så komplisert å etablere på hvitfisksektoren at kommisjonen ikke vil tilrå det som et tiltak mot utkast på generell basis. Som et tiltak i enkeltfiskerier blir situasjonen en annen.

Kommisjonen tillater seg i denne forbindelse å etterlyse tiltak som kan medføre at det økonomiske minstemålet bringes nærmere det forskriftsfastsatte minstemålet. Det relevante tiltaket synes å være en oppjustering av minstemålet. Kommisjonen er klar over at en slik justering vil måtte følges opp med krav til større spileavstand i sorteringsristene. En viser til det som er sagt om stengningskriteriene i Barentshavet ovenfor. Tiltaksforslagene står altså på egne ben hver for seg.

4.13. Landingskontroll.

Skal en i det hele tatt ha mulighet til å bekjempe utkast fra landsiden er det en forutsetning at landingskontrollen styrkes. Det gjelder uavhengig av om det innføres nye metoder for innsamling av data eller ikke. Når det gjelder antall er bildet det samme som for inspektører på havet. Jo flere jo bedre. Spørsmålet for kommisjonen blir igjen det samme, nemlig å foreslå et antall som anses å være tilstrekkelig til å begynne med, samtidig som det er mulig å rekruttere personell, lære dem opp og håndtere de data som produseres. I forhold til datainnsamlingen er det behov for en klar sammenheng mellom omfanget på havet og omfanget på land. Uten en god nok sammenheng vil de innsamlede data miste mye av sin verdi.

I 2001 ble Fiskeridirektoratet tilført midler til 18 nye stillinger i forbindelse med revidert statsbudsjett. Fiskeridirektoratet hadde i den forbindelse selv beskrevet behovet til 80 stillinger + saksbehandlingskapasitet. Signalene i forbindelse med tildelingen av de 18 stillingene var at det skulle tildeles flere over neste års statsbudsjett. Totalt skulle det tildeles 30 inspektørstillinger, 10 stillinger på regionkontorene og 9 sentralt. Av disse fikk man altså 18. 3 av dem er brukt til å opprettelsen av en analysegruppe, 1 er brukt i forbindelse med tilsetting av statsautorisert revisor. De siste 14 er brukt til rene inspektørstillinger.

I tiden fra sommeren 2001 og frem til i dag har inspektørsiden gått gjennom så store kutt at effekten av de 14 inspektørene er helt borte slik kommisjonen ser det. Fiskeridirektoratet står altså med unntak av de 4 stillingene sentralt, i samme ressurssituasjon som en gjorde før tildelingen sommeren 2001.

Kommisjonen er av den klare oppfatning at ambisjonene som lå til grunn for tildelingen sommeren 2001, fortsatt gjelder og at behovet er sterkere i dag. I tillegg til dette kommer at en nå har enda større muligheter til å etablere et datagrunnlag som gjør at utkast blir en kjent størrelse. Det kan dermed inngå i bestandsberegningene

Fiskeridirektoratet må etter dette tilføres midler til å opprette 31 stillinger som inspektører. Ressursbehovet når det gjelder saksbehandlingskapasitet, opplæring og administrasjon er like stort som i 2001. Kommisjonen ser opplæring og administrasjon som det aller viktigste i en oppstartsfase. Ut i fra dette mener kommisjonen at det må tilføres midler til 3 stillinger sentralt, hvorav en i sin helhet, benyttes til å bygge opp og gjennomføre et ordentlig opplærings- og oppfølgningsprogram. De to andre er nødvendige i forhold til oppbygging og koordinering av inspektørordningen på havet og den utvidede landkontrollen. På regionalt nivå foreslås 5 stillinger som saksbehandlere.

I 2001 opererte en med en årskostnad på kr. 480 000,- som inkluderte reise, overtid, bilhold og lignende. Kommisjonen benytter kr. 500 000,- som grunnlag og det samlede behovet blir dermed 19,5 millioner kroner.

4.14. Tekniske innretninger for innsamling av data på sjø og land.

Om bord i fiskefartøyer finnes det avansert utstyr for å holde oversikt over redskapet og de belastninger det er påført til enhver tid av dybder, mengde fangst og lignende. I varierende grad er det loggfunksjoner knyttet til utstyret. Dette gjelder også navigeringsutstyret.

Slik kommisjonen ser det er det klart at det registreres opplysninger av dette utstyret som er verdifulle i kontrollsammenheng. Kommisjonen foreslår at det vurderes om det ikke bør innføres krav til utstyret og programvaren slik at opplysninger skal logges og oppbevares om bord sikret mot manipulasjon. Det kan for eksempel hentes frem ved inspeksjoner og brukes

direkte. Dersom et fartøy har inspektører om bord er det klart at inspektørene skal ha full adgang til utstyret og de opplysninger som forefinnes.

I ringnotfisket spesielt etter makrell, er det et problem at fisken trenges for mye før den eventuelt slippes. I tillegg tas for store kast som en så slipper hele eller deler av. I forbindelse med hvalfangst arbeides det nå med å innføre en såkalt ”blue box”. Dette er en innretning som automatisk registrerer opplysninger om bord i forbindelse med påskytingog avliving av hvalen. Informasjon fra vinsjer synes å være vesentlig. Kommisjonen er av den oppfatning at slike innretninger montert om bord i ringnotsnurpere vil gi verdifull informasjon. Ved hjelp av slik utstyr vil det være mulig å registrere opplysninger som klart forteller når slipping skjer i en fiskeoperasjon. Opplysningene kan hentes ut igjen i forbindelse med en inspeksjon. Kommisjonen legger til grunn at slike opplysninger ville gitt svært viktig informasjon i etterforskningen av ulovlig utkast av makrell i Nordsjøen etter at et oljeselskap filmet store mengder makrell på bunnen høsten 2002.

En av arbeidsoppgavene til inspektører om bord i fiskefartøy vil være å fastslå det totale fangstkvantum i hvert enkelt hal og fordelingen mellom arter og størrelser. Om bord i fiskefartøy kan en tenke seg plassert utstyr som bidrar til å gjøre innhenting av slike opplysninger lettere. Det pågår utviklingsarbeid knyttet til utstyr som har små dimensjoner og som måler vekten av fisk som passerer i et rør. Kommisjonen tenker her først og fremst på den såkalte fangstmåleren til bruk i pelagisk fiskeri. Det bør gjennomføres et kartleggingsarbeid med tanke på å avklare om det finnes teknologi som kan videreutvikles til bruk om bord i flere fartøytyper eller om det er mulig å utvikle slikt utstyr. En pålitelig registrering av alt som kom om bord ville gi de aller beste data til bruk både i kontroll og bestandsberegninger.

Ved landanlegg på hvitfisksektoren benyttes i dag gradere i stor utstrekning ved sortering av fisken. Det vil si at hver enkelt fisk blir veid og sortert automatisk etter størrelse. Gradere er i dag så vidt kommisjonen vet godkjent av Justervesenet til bruk ved kjøp og salg, og er følgelig lovlig å benytte også som grunnlag for å utstede landings-/sluttseddel. Den nøyaktige størrelsesfordelingen av fisk som landes er nødvendige opplysninger for å skaffe bedre kunnskap om det totale omfanget av utkast. Gradere kan gi slik kunnskap automatisk forutsatt at de innrettes med dette som formål. Det er i første rekke data om fangsten fra fartøy som

ikke har inspektører om bord som er interessant. I denne sammenhengen har det heller ikke betydning om det er et havgående fartøy eller et kystfartøy.

Kommisjonen ser denne datainnsamlingen som så viktig at den alene begrunner at det må innføres krav til bruk av gradere og de opplysningene som skal registreres, men velger også å legge vekt på at grunnlaget for kontroll vil bli bedre.

Det må altså innføres plikt til å benytte gradere ved alle mottak over en viss størrelse. Det legges til grunn at de fleste over en viss størrelse allerede har installert slike. I tillegg må det innføres plikt til å utstyre graderne med programvare som tillater at opplysninger som identifiserer landingen registreres sammen med opplysningene om den enkelte fisk. Dette må gjøres selv om gradingen ikke skjer før fisken tines. Opplysningene må kunne hentes ut med jevne mellomrom og oversendes Havforskningsinstituttet. Den må også kunne tas ut i forbindelse med kontroller.

4.15. Holdninger, moral og etikk i næringen.

Kommisjonen mener at det bør stimuleres til en raskere fremdrift når det gjelder å innføre operative tiltak i organisasjonene. Tiltakene bør være samordnet i stor grad mellom de forskjellige organisasjonene. De har alle til tross for sine forskjeller, en felles interesse i at norsk fiskerinæring fremstår som en ansvarlig næring utad, ikke minst utenfor landets grenser. Utover at alle organisasjonene bør vurdere å bruke eksklusjon som en reaksjon mot medlemmer som begår grove brudd på reglene, er det vanskelig for kommisjonen å komme opp med særlige tiltaksforslag utover at fokus må settes på fremdriften.

4.16. Straffenivået

Kommisjonen har pekt på det faktum at det ikke synes som om sakene i særlig grad etterforskes av kontrollorganene eller politiet med tanke på å avdekke opplysninger om vinningen i enkeltsakene. Kvotesystemet og den tilhørende opplysningsplikten er bygget opp slik at vinningen må anses oppnådd allerede når fisken er kastet ut igjen. En behøver ikke å se hele kvoteåret under ett. En grundigere etterforskning av sakene på dette feltet må iverksettes.

De tilgjengelige sanksjonene må benyttes fullt ut. Tilbakekall av ervervstillatelse må innføres som en rutineavgjørelse, men det må tas hensyn til de begrensninger som forbudet mot dobbeltstraff medfører. Det må i denne forbindelse også nærmere utredes om det er mulig å

gjøre noe med de uheldige virkningene av forskjellene i håndhevelsen i Vernesonen og Norges økonomiske sone. Forskjellen i straffereaksjoner mellom landsiden og sjøsiden må rettes opp. Ved å likebehandle norske og utenlandske fartøy og skippere ved handlinger på havet, oppstår en forskjellsbehandling mellom norske fartøy og skippere og aktørene på landsiden. Slik forskjellsbehandling kan en heller ikke leve med. En oppretting kan kun skje ved en straffeskjerpelse for handlinger begått på havet, og ikke motsatt.

4.17. Nye sanksjoner.

I fisket etter NVG sild, nordsjøsild og makrell er det fastsatt regler om det kan foretas en forholdsmessig avkortning av kvoten dersom fisk er dumpet eller fiskeren på andre måter har forårsaket neddreping. Begge deler vil i kommisjonens øyne være ulovlig utkast. Kommisjonen ser dette som en god regel i de tilfellene en lykkes i å bevise med tilstrekkelig grad av sikkerhet, hvor mye som er kastet ut og hvilket fartøy som har forårsaket det. Det er altså tale om å belaste fartøyets kvote med kvantumet. Uten en slik regel og et tilhørende vedtak er konsekvensen at fartøyet kan fiske kvantumet på nytt og lande det på ordinær måte.

Kommisjonen mener til tross for at det ikke avsløres så mange saker at det bør innføres en tilsvarende regel i alle fiskerier som er regulerte. Det er snakk om en kvoteavregningsregel og ikke en regel av straffelignende karakter og det oppstår dermed ikke spørsmål knyttet til dobbeltstraff.

Dersom et fartøy blir fratatt sin ervervstillatelse er det i dag ingen sammenheng mellom lengden på sanksjonen og konsekvensene for fartøyets kvoter utover at rettighetene ikke kan overføres til et annet fartøy i perioden. Det vil innebære en omgåelse. Ervervstillatelse på det nye fartøyet med rettighetene fra det andre som driftsgrunnlag kan avslås.

Kommisjonen er av den klare oppfatning at det å ta ervervstillatelsen fra et fartøy, uten at det samtidig er en sammenheng med kvotene ikke er fornuftig. En tråler som blir fratatt tillatelsen en periode om vinteren eller sommeren vil ikke ha noe problem med å fiske hele torskekvoten om høsten. Det finnes sesonger som kan gå forbi, for eksempel loddesesongen slik tilfellet var for ringnotsnurperen ”Torson”. Det blir for tilfeldig om det ikke innføres en regel som tilsier at alle kvoter blir avkortet forholdsmessig med sanksjonens lengde som et utgangspunkt. En avkortning må være en automatisk følge og ikke behandles som en egen sak. Kvotene er gitt med utgangspunkt i den fangstkapasitet som fartøyet representerer over et helt år og

avgjørelsen skal baseres på det samme faktum. Forslaget er ikke helt uten problemer. Spørsmål oppstår dersom kvoter er oppfisket eller dersom årsskifter krysses. En nærmere utredning må ta dette opp.

4.18. Organisering av kontrollinstansene, innføring av dataverktøy for fremtiden.
Kommisjonen foreslår ikke tiltak i forhold til Kystvaktens organisering, med unntak av at det i KV Sør bør avsettes personell på land på samme måte som i KV Nord. Personell som kan arbeide med fiskerisaker. Det er kommisjonens oppfatning at dette vil bidra til en bedre forberedelse og oppfølgning av saker. Betydningen vil også vise seg positivt i forhold til samarbeidet utad, kanskje spesielt i arbeidet med å innføre og bruke verktøy for risikovurdering.

Når det gjelder Fiskeridirektoratet er situasjonen en noe annen. Kommisjonen har konkludert med at dagens organisering ikke synes å være optimal i forhold til ressurskontrollens effektivitet. Spørsmålet for kommisjonen blir dermed hvilken organisering som på sikt kan fjerne dagens svakheter og dermed gi en best mulig effekt.

Fiskeridirektoratets ytre etat ble omorganisert i 1998. Forut for dette ble spørsmålet om fremtidig organisering utredet. Fiskeridirektøren avga så sin høringsuttalelse 13.5.1996. Primært ble det foreslått en inndeling i 4 regioner. Nedenfor gjengis forslaget og den sentrale begrunnelsen på side 12:

Storregionmodell (4 regionkontorer/-58-50 lokalkontorer)
<u>Regionnivå</u>
FDIR går inn for en modell med 4 regioner (Region Troms-Finnmark, Region Nordland, Region Trøndelag-Møre og Region Stadt-Svenskegrensen). For gruppering av nøkkeltall på regionnivå, se tabell side 14.

FDIR ser følgende fordeler med modellen:

- *I styringsmessig sammenheng vil modellen gi en sterk ytre etat. Økt styrbarhet i forhold til dagens modell med et fåtall enheter (regioner) i linjen under sentralnivå. Antall kommandolinjer fra direktoratet sentralt begrenses til 4.*

- *Modellen gir en balansert fordeling av arbeidsoppgaver og et allsidig oppgavesett i hver region.*

- *Fleksibel og dynamisk organisasjon. Modellen gir større evne til omstilling. Omdisponering av personell i kontroll- og beredskapssammenheng innenfor større regioner blir enklere ved færre kontorer.*

- *Faglig sterke og kompetente enheter. Større regioner favner over arbeidsoppgaver med større bredde. Større fagmiljøer som skal betjene flere fylker. Større allsidighet i oppgaveløsningen gir bedre muligheter for å trekke inn kompetanse i regionene ved oppgaver av nasjonal betydning og ev. også i internasjonal sammenheng.*

- *Modellen vil på lengre sikt gi en reell mulighet for økt delegering av vedtakskompetanse.*

- *Kostnadseffektivt. Antall lederstillinger blir færre sammenlignet med "Fylkesmodellen". Få, men relativt store, miljøer når det gjelder personaladministrasjon, budsjett-, regnskaps- og økonomistyringsarbeid, arbeid med virksomhetsplanlegging og resultatmåling, drift av edbnettverk mv. vil gi mulighet for å ta ut stordriftsfordeler i administrative rutiner.*

Videre:

- *Modellen forenkler samarbeid på kontrollsiden. Kystvakten kan forholde seg til et begrenset antall regionkontorer, henholdsvis 2 hver for både Kystvakt Nord og Kystvakt Sør. Videre vil dette være en fordel i kontrollsamarbeid ovenfor andre nasjoner.*

- *Likebehandlingsaspektet får gode forutsetninger.*

Resultatet av omorganiseringen ble 9 regioner til tross for de tunge argumentene som forelå for en reduksjon. Fiskeridirektoratet har gjennomgått enda en omorganisering av sin ytre etat etter dette. Ved denne siste omorganiseringen forelå det igjen forslag om å redusere antallet mer enn de 7 som ble resultatet. En løsning som etter kommisjonens syn ikke var den beste sett i forhold til ressurskontrollen.

Kommisjonen er av den oppfatning at en inndeling etter en totalansvarsmodell der alle Fiskeridirektoratets oppgaver løses innenfor de enkelte regioner, er å foretrekke. Det er i tråd med organiseringen i de samarbeidene etatene på resssurskontrollområdet, det vil si tolletaten, skatteetaten, politi/påtalemyndigheten og Kystvakten. Forslagene fra 1996 og i forbindelse med siste omorganisering var bygget over denne lesten. Dagens organisering med 7 regioner likeså. Med dette som utgangspunkt reiser det seg et spørsmål for kommisjonen, nemlig hvor mange enheter det bør være.

I vurderingen er det to hovedinteresser som må vurderes fordi de til en viss grad står i motstrid mot hverandre. På den ene siden står som nevnt hensynet til ressurskontrollen og spesielt samordningen av den. På den andre står hensynet til forvaltningsvirksomheten og brukernes behov for nærhet til forvaltningen, både når det gjelder marine ressurser og havbruk. Kommisjonen ser havbrukskontroll som en del av forvaltningen i dette perspektivet. Grunnlaget for det siste er at konsesjoner for havbruksformål er fast plassert geografisk og kontrollutfordringene kompetansemessig og taktisk er mer statiske enn på ressurskontrollområdet. På ressurskontrollområdet beveger en seg etter opprettelsen av Mattilsynet, mer i retning av å arbeide med etterprøving av faktum for eksempel opplysninger på landings-/sluttsedler, enn å kontrollere om det som skjer i øyeblikket er i henhold til regelverket.

Hensynet til ressurskontrollen tilsier en organisering som i størst mulig grad er operativt organisert. Dette betinger korte beslutningsveier og tilgang til ressurser som gjør operativ kontroll mulig, herunder større landingskontroller besluttet på kort varsel. En organisering som tar hensyn til dette vil også ivareta kravene som stilles til saksbehandlingen og likebehandling. En organisering som skal ivareta brukerens behov for nærhet til forvaltningen trekker i motsatt retning hva gjelder antall enheter. Moderne kommunikasjon og dataverktøy kan imidlertid kompensere inntil visse grenser.

Ressurskontroll ved landing rettet mot å bekjempe utkast skiller seg ikke fra andre typer ressurskontroll når det gjelder behovet for en viss nærhet mellom de steder kontroll skal utføres, og kontrollressursenes geografiske lokalisering. Personell må altså være tilgjengelig på et visst minimum av steder både av økonomiske og ledelsesmessige årsaker. Avstanden mellom inspektører og beslutningsnivået er av betydning for den samlede effektiviteten på

den måten at for stor avstand er negativt. Til en viss grad kan dette kompenseres ved å innføre flere ledernivåer, men det gjelder grenser for avstanden likevel.

Det operative apparatet som skal utføre ressurskontrollen er ikke særlig stort regnet i antall tilsatte totalt. Dette stiller organisasjonen ovenfor utfordringer knyttet til å drive så effektivt som mulig. Det gir seg særlig utslag når det gjelder innsamling og bearbeiding av informasjon om næringsstrukturen i distriktene. Før opprettelsen av Mattilsynet arbeidet en del personell både med kvalitet og ressurskontroll. På denne måten fikk organisasjonen tilgang til kunnskap som er meget viktig for ressurskontrollen. Tilsvarende gjør seg sterkt gjeldene fortsatt i forhold til den kunnskap som Fiskeridirektoratets regionkontorer gjennom forvaltningsvirksomheten, har om både flåten, fiskeriene og industrien på land.

Antall lokalkontorer er redusert over de siste år, en beslutning som etter kommisjonens oppfatning er riktig. I det videre bygges det på at denne delen av strukturen ikke skal berøres. I tillegg legger kommisjonen til grunn at det er behov for like sterkt representasjon på de stedene det i dag finnes regionkontorer som berøres av kommisjonens forslag. Kommisjonens foreslag innebærer altså ikke behov for å flytte stillinger.

Kommisjonen ønsker å sette fokus på at Fiskeridirektoratet står ovenfor noe andre utfordringer enn Kystvakten ved utøvelsen av landbasert kontroll. Det er forskjeller i flåtestrukturen langs kysten samtidig som landindustrien også er forskjellig. Dette reiser kontrollmessige utfordringer både i forhold til planlegging og gjennomføring av kontroll, saksbehandling, samt til personellets kompetanse. Det er også til en viss grad store reiseavstander.

Kommisjonens hovedbudskap er altså at antallet enheter må reduseres i forhold til i dag. Enhver reduksjon er positivt, men kommisjonen er av den oppfatning at behovet tilsier at reduksjonen bør være betydelig og tilrår at antallet regioner bør reduseres til 3. Kommisjonen har i denne sammenhengen lagt sterkest vekt på ressurskontrollens behov. En har dermed i mindre grad sett hen til forvaltningsvirksomheten og brukernes behov for nærhet. Det bør være en region som omfatter Nordland, Troms og Finnmark, en som omfatter Trøndelag og Møre og Romsdal, mens den siste dekker resten av kysten. Kommisjonen har i denne sammenhengen sett utfordringene i de enkelte av dagens regioner som så felles at grensene blir naturlige. Dette gjelder til tross for at fiskeriene i Nordland avviker fra de andre to

nordligste fylkene når det gjelder sildefisket. Dette er imidlertid så intensivt og forgår på en tid da det er stillere i de andre to fylkene, noe som medfører mulighet for å sende personell sørover til en viss grad.

En modell med færre regioner vil legge forholdene godt til rette for innføring av nye kontrollverktøy i form av database og risikovurdering. Det vil også være langt lettere å organisere opplæring/løpende kompetanseheving innenfor hver enkelt region.

Dersom dagens regionstruktur ikke endres, er det etter kommisjonens syn ikke mulig å oppnå særlig effektivisering av ressurskontrollen uten å gå veien om å legge ansvaret for planlegging og gjennomføring av ressurskontroll på færre regioner enn i dag. Det vil si å overføre ansvaret fra en region til en annen. Det å overføre ansvar vil i denne sammenheng si å overføre både det faglige og det administrative ansvaret. En deling av faglig og administrativt ansvar er ikke en hensiktsmessig løsning, i tilfelle står en tilbake med løsningen sammensatt av beslutningsmyndighet på et område, faglig ansvar og samarbeid på det administrative. Kommisjonen er klar over at en løsning med overføring av det faglige og administrative ansvaret fra en region til en annen ikke er uproblematisk dersom personell skal være samlokalisert etterpå. Spørsmål vil oppstå i forhold til kostnader knyttet til kontorplasser og lignende.

Kommisjonen har i sine vurderinger tatt hensyn til at det er foreslått tiltak som tar sikte på å tilføre flere stillinger enn i dag, men gjør oppmerksom på at selv uten tilførsel av stillinger står forslaget og begrunnelsene ved lag, faktisk med enda større styrke om kontrollen og saksbehandlingen skal bli bedre enn i dag.

Opplæringstiltak både i form av kurs av lengre varighet og formalisert oppfølgningsperiode må etableres. Kommisjonen er kjent med at det pågår et arbeid i Fiskeridirektoratet hvor et forslag til system beskrives. Det er svært viktig at dette arbeidet ferdigstilles og at det avsettes ressurser til gjennomføring. Innspill på dette området er gitt i forbindelse med Fiskeridirektoratets uttalelse til neste års statsbudsjett. Kommisjonen har også foreslått at det tildeles midler til en stilling. Dette er omhandlet ovenfor under behandlingen tiltak på land.

Dataverktøy for å bedre samarbeid og informasjonsutveksling på tvers av regionene og kontrollorganene må utvikles og settes i drift. Et slikt verktøy i form av en database er

beskrevet av ”analysegruppen” og det må settes av tilstrekkelig økonomiske ressurser. Databasen vil gi det dataverktøyet som trengs for å sette en effektiv risikovurdering i drift ved at data samles inn og gjøres tilgjengelig på tvers av regionsgrensene. Kommisjonen ønsker å fremheve at databasen også er beskrevet på en slik måte at den vil ivareta de behov som eksisterer for informasjonsutveksling for å sikre likebehandling.

For tiden er en prosjektgruppe i ferd med å ferdigstille utkast til system for risikovurdering. Det dreier som verktøy i form av metodebeskrivelser for hvordan vurderinger skal gjøres og dokumenteres. Databasen vil være en vesentlig del av det daglige arbeidsverktøyet. Det må settes av tilstrekkelig ressurser til innføring av risikovurdering som arbeidsverktøy. Det dreier seg så vidt kommisjonen vet hovedsakelig om midler til opplæring.

Satellittsporing er et verktøy som er fremhevet som et kontrollverktøy. I dag er det slik at dataverktøyet som presenterer satellittdata er foreldet i i Fiskeridirektoratet. Det disponeres en eller to lisenser til et nytt program basert på nye kart. I de gamle programmene er kartene så dårlige at det er umulig å identifisere hvor fartøyet eventuelt kan tenkes å anløpe. Det er bare 2 av de 7 regionene som disponerer programvare for å benytte dataene. Nye lisenser må kjøpes og den nye programvaren må utplasseres i hver region. Data må i tillegg gjøres tilgjengelig for Havforskningsinstituttet. Som et minimum må instituttet få tilgang til alle fartøybevegelser og fartøyenes type. Det siste er nødvendig idet redskapet som benyttes er en vesentlig opplysning. Det er opplyst for kommisjonen at det i dag er problemer knyttet til å få tilgang til opplysningene.

4.19. Finansiering.

Kommisjonen har ovenfor gjort det klart at utkast inngår som en av flere faktorer som påvirker bestandsforvaltningen gjennom uregistrert dødelighet. En bekjempelse av utkastproblemet må ikke svekke bekjempelsen av andre problemer. Innsatsen må legges opp slik at det samlet oppnås en positiv effekt i forhold til å redusere den totale uregistrerte dødeligheten. Innenfor de budsjetter som kontrollorganene i dag arbeider etter er det ikke mulig å oppnå en positiv effekt ved omdisponeringer. Det er derfor behov for tilførsel av friske midler. Behovet er beskrevet under de poster ovenfor som omhandler Kystvaktens operasjonskrav, inspektører på sjø og landkontroll. Det trengs også noe midler til å rekruttere og lære opp nytt personell, i tillegg til å utvikle de nye arbeidsmetodene som skal til. I tillegg er nevnt behov for midler til å utvikle informasjonsdatabasen.

En økt kontrollinnsats rettet mot selve utkastforbudet, medfører også behov for friske midler først og fremst til Kystvakten, men kommisjonen vil advare sterkt mot bare å satse i den retningen. En best mulig effekt oppnås ved å arbeide etter begge linjer samtidig. Et nytt datagrunnlag som gir utkastet status som registrert dødelighet, vil gi best effekt totalt sett.

Det finnes lovhjemmel til å pålegge fiskefartøyene å dekke alle omkostninger knyttet til inspektørordninger i saltvannsfiskelovens § 45. Hjemmelen benyttes i dag bare til å pålegge deler av omkostningene dekket. Kommisjonen viser til at spørsmålet om finansiering av inspektørordninger på havet er behandlet i arbeidsgruppen som 1.8.2003 presenterte rapporten "*Fabrikktrålere, pålitelig ressurskontroll og flåtegruppens rennome*". Kommisjonen velger å gjengi den delen som omhandler finansieringen, idet den ikke kan se at det er skjedd noe i ettertid som tilsier at det er skjedd endringer.

Fra rapporten siteres:

"*Når det gjelder finansiering er det næringens klare holdning at det primært er staten som må ha ansvaret for å finansiere alle former for kontrolltiltak, også inspektører om bord. Næringens representanter uttaler at de er i mot en utvidelse av inspektørordningen dersom flåten selv skal betale kostnadene. Næringen mener at en utvidet ordning må finansieres over statsbudsjettet, eller gjennom omprioriteringer i kontrollmyndighetenes budsjetter.*

For Fiskeridirektoratets del er budsjettsituasjonen slik at det ikke innenfor tildelte rammer i dag finnes midler til å utvide inspektørordningen. Det trengs altså tilførsel av nye midler om dette skal la seg gjøre. Det pekes her på at muligheter for omprioritering er vurdert, men konklusjonen er at det i tilfelle vil svekke andre former for ressurskontroll i for stor utstrekning til at det er noen reell effekt i forhold til helheten. Det er særlig landingskontrollen det er tale om her.

Arbeidsgruppen ser likevel at det i realiteten bare finnes to muligheter for finansiering av en utvidet inspektørordning. Enten midler over statsbudsjettet (friske, omprioriterte), eller en flåtebasert finansiering, alternativt en kombinasjon av disse.

Arbeidsgruppen mener at dersom flåten skal bidra finansielt, må kostnadene fordeles på alle fartøy fremfor at enkeltfartøy skal dekke kostnaden med å ha inspektør om bord. Dersom en velger å la det enkelte fartøy betale samtidig som en ikke har 100 % dekning, vil det utløse krav om at alle fartøy over tid må ha samme tilstedeværelse, slik at den økonomiske belastningen blir lik. Det faktum at en inspektør koster det samme enten han er om bord i en større eller mindre fartøy, tilsier også en slik fordeling. Den reelle økonomiske belastningen for det enkelte fartøy vil bli forskjellig når en holder tilstedeværelsen om bord opp mot fartøyets inntekter.

Etter dette er arbeidsgruppens konklusjon at spørsmålet om finansiering og dermed omfanget av inspektørordningen fullt ut er et spørsmål som må løses politisk. En bør se spørsmålet i relasjon til den pågående debatten om ressursavgift (ressursrente).

I dette perspektivet mener en samlet arbeidsgruppe at en ikke må miste av syne de positive effektive økt inspektørtilstedeværelse vil ha på fabrikktrålerens rennomé, spesielt dersom en klarer å samle data og bruke dem riktig når press oppstår utenfra. Det samme vil gjelde for andre fartøygrupper."

Sitat slutt.

I forbindelse med fremleggelsen av Riksrevisjonens rapport er det kommet frem opplysninger om at det årlig inndras store beløp med hjemmel i saltvannsfiskeloven §§ 7 og 11. Kommisjonen drøfter ikke dette nærmere, men ønsker å gjøre oppmerksom på at det ressurskontrollen trenger er en tilstrekkelig finansiering som er fast og langsiktig. Inndratte midler varierer fra år til år, spesielt med reguleringene når det er tale om § 11 midler. En nedgang i beløpene på denne posten er faktisk en bekreftelse på at endrete reguleringer på visse områder leder til mer lovlydighet, for eksempel i forhold til bifangst.

VEDLEGGSLISTE.

1. ”Estimation of cod discards in the Barents Sea and adjacent waters in 1993 – 2002. Comparison of results obtained using different methods”. Artikkel av K.M.Sokolov, PINRO.
2. Tabell med verdiberegninger.
3. Redegjørelse for Overvåkningstjenestens innsats, brev av 14.11.03.
4. Redegjørelse for Overvåkningstjenestens innsats, brev av 23.11.03.
5. Administrative sanksjoner, instruks fra Fiskeridepartementet til Fiskeridirektoratet.
6. ”Stat, sivilsamfunn og lovlydighet”, Kronikk i Aftenposten 1.8.02 av Stig S.Gezelius.
7. Utdrag av arbeidsprogrammet for Norges Fiskarlag.
8. Norges Fiskarlag landsmøtevedtak ad etikk og rettssikkerhet.
9. Etiske retningslinjer for Fiskebåtredernes Forbund.
10. Fiskebåtredernes Forbund, ansvarlig fiske – retningslinjer, styresak.
11. Kartlegging av utkast, redegjørelse for metode, Fiskeridirektoratet mai 2000.
12. Brev til Riksadvokaten av 24.7.01 ad behandling av fiskerisaker.