

Utkast av fisk

I norsk rett er det lovfestet en formålsbestemmelse om bærekraftig utvikling som gjelder for all norsk fiskeriforvaltning. For å forebygge utkast av fisk er det viktig å legge til rette for å unngå potensiell uønsket fangst. Dette gjøres gjennom retningslinjer for den praktiske gjennomføringen av høstingen. I loven er det utviklet en generell ilandføringsplikt, ved å ta fangsten i land gir det en bedre oversikt over beregninger av fiskebestander.

Kandidatnummer 4

Liten masteroppgave i rettsvitenskap vår 2014

Innholdsfortegnelse

1. Innledning

- 1.1 Tema og problemstilling – «utkast av fisk»
- 1.2 Avgrensning
- 1.3 Definisjoner
- 1.4 Rettskilder og metode brukt underveis i avhandlingen
- 1.5 Den videre fremstilling

2. Bakgrunnen for reglene om utkast og arbeidet for å oppnå formålet om en bærekraftig utvikling i norsk fiskeriforvaltning

- 2.1 Utviklingen av reglene om utkast i norsk rett i et historisk perspektiv
- 2.2 Veien mot en formålsbestemmelse og prinsippet om bærekraftig utnyttelse
- 2.3 Arbeidet mot utkastproblematikken

3. En gjennomgang av regelverket mot utkast av fisk

3.1 Rekkevidden av ilandføringsplikten

- 3.1.1 «All fangst av fisk skal førast i land»
- 3.1.2 Ilandføring av bifangst
- 3.1.3 Unntak for levedyktig fisk
- 3.1.4 Andre unntak fra ilandføringsplikten i forskrift

3.2 Forhindre utkast ved «gjennomføring av høsting»

- 3.2.1 «Så skånsomt som mulig»
- 3.2.2 Forhindre utkast gjennom regler om tid
- 3.2.3 Forhindre utkast gjennom regler om forbud om høsting i noen områder, av visse arter fisk eller med visse redskaper
- 3.2.4 Forhindre utkast gjennom regler om størrelse og kjønn på fangsten
- 3.2.5 Forhindre utkast gjennom regler om bifangst

3.3 Straffereaksjoner ved ulovlig utkast

- 3.3.1 «Hekktind»-dommen

3.4 Rettsstillingen vedrørende utkast av fisk i EU

4. Konklusjon

5. Litteraturliste

1 Innledning

1.1 Tema og problemstilling – «utkast av fisk»

Utkast av fisk er et gjeldende problem Norge har arbeidet mye gjennom mange år for å forebygge. Fisk som kastes ut blir ikke registrert i fangststatistikken og dette gjør at forskerne får et mangelfullt datagrunnlag for å beregne bestandsestimater. Det reelle uttaket av fisk blir da høyere enn det registrerte. Beregningen av uttaket er et viktig verktøy for å forvalte våre marine ressurser på en bærekraftig måte. Bærekraftig utvikling er en del av formålsprinsippet til havressursloven og en korrekt beregning av kvoteregnskapet gjør arbeidet for å sikre ressursene for fremtiden enklere. Norge forvalter en av verdens største og mest produktive kyst- og havområder.¹ Uten å ta vare på ressursene fra havet for fremtiden risikerer vi katastrofale følger det er vanskelig å forstå konsekvensen av.

Myndighetene har ansett omfattende utkast av fisk som miljøkriminalitet, men utkastforbudet viser seg å være utfordrende å håndheve. Dersom dette får fortsette vil det på lang sikt innebære en så alvorlig ødeleggelse av fiskebestandene at de ikke lengre kan være en ressurskilde verken for mennesker eller andre marine arter. Det marine økosystemet kan ødelegges for fremtiden og næringsvirksomhetene som livnærer seg av fiske vil også trues. Norge har tatt et klart standpunkt mot utkast av fisk og kjempet for å få problematikken på dagsorden både globalt og regionalt.² Endelig har også EU vedtatt å ta problemet på alvor, problematikken rundt utkast er det enklere å gjøre noe med dersom man får til et godt samarbeid mellom flere land. Problemet med utkast er både aktuell og svært viktig, dette er bakgrunnen for valg av utkast av fisk som problemstilling i denne avhandlingen.

I denne avhandlingen vil det redegjøres for utkast av fisk, herunder de mest aktuelle reguleringene for å forhindre utkast. I norsk rett er det lovfestet en generell ilandføringsplikt og hovedregelen for ilandføringsplikten vil være utgangspunktet i

¹ Kommisjonen for tiltak mot utkast av fisk, rapport med anbefalinger 28. april 2004, Sammendrag s. 4

² http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fkd/Nyheter_og_pressemeldinger/Pressemeldinger/2011/historisk-enighet-om-utkastforbud/fakta-utkast-av-fisk.html?id=664805 Fakta: Utkast av fisk – historikk (01.04.2014)

drøftelsen. Regelen om ilandføringsplikt er ikke absolutt og avhandlingen vil også gå nærmere gjennom en del av unntakene fra denne regelen. Unntakene fra ilandføringsplikten forekommer både i lov og forskrifter. I tillegg til regelen om ilandføringsplikten vil også sammenhengen mellom de mest aktuelle reguleringene for å forhindre utkast være en naturlig del av redegjørelsen. Bestemmelsen om gjennomføringen av høstingen er viktig med tanke på å unngå uønsket fangst som kan resultere i utkast av fisk. Tilslutt vil også avhandlingen ta kort for seg overtredelsen av ilandføringsplikten og reglene om utkast av fisk innen EU.

1.2 Avgrensning

Avhandlingen vil ta for seg en gjennomgang av norsk lovgivning mot utkast og et begrenset utvalg av forskrifter i den grad de kan være med på å redegjøre for reglene mot utkast. Forskriften det i stor grad vil gjøres rede for i denne sammenhengen er utøvelsesforskriften. Det kan forekomme en enkel redegjørelse av andre relevante regler. Øvrige regler om fiskerilovgivning vil ikke bli behandlet, sett bort fra de tilfellene det vil være nødvendig sett ut i fra sammenhengen i teksten. Internasjonal lovgivning vil i stor grad ikke behandles, men en kortfattet sammenligning opp mot norske regler vil forekomme. Innenfor EU er det ikke en lang tradisjon for regelverk mot utkast av fisk, Norge har i stor grad vært med på å påvirke at et slikt regelverk nå har blitt utarbeidet. På grunn av dette er ikke reglene innen EU mot utkast av fisk så aktuelle for den norske utviklingen av et regelverk mot utkast. Dette vil det redegjøres nærmere for senere i avhandlingen. Et eksempel på en norsk lov som ikke vil behandles i stor grad er deltakerloven, lov av 26. mars 1999 om retten til å delta i fiske og fangst. Det eneste tilfellet denne loven vil nevnes er kortfattet i forbindelse med tilbakekalling av ervervstillatelse.

1.3 Definisjoner

Utkast er et sentralt begrep i denne avhandlingen og utkast dreier seg om å dumpe uønsket fisk tilbake på sjøen. Begrepet «utkast» er definert av kommisjonen for tiltak

mot utkast av fisk og kan avgrenses til to handlinger.³ For det første at aktørene om bord på et fiskefartøy kaster på sjøen fisk som har vært om bord på fartøyet. For det annet å slippe ut igjen fisk som er døende eller død fra fiskeredskapet mens dette enda befinner seg på sjøen eller er på tur opp fra sjøen. Fisken det er aktuelt å kvitte seg med kan være fisk som er skadet, ikke-kommersielle arter, arter det er forbudt å fiske på, arter fartøyet ikke har kvote på og fisk av liten størrelse.⁴ Fisk av liten størrelse gir ofte mindre pris og anses derfor som mer uønsket fangst.

For å beregne estimat av en fiskebestand er to størrelser viktig i redegjørelsen til kommisjonen mot utkast av fisk.⁵ Bestandens størrelse og den maksimale dødeligheten den er i stand til å tåle. Det er her viktig å få oversikt over to elementer, den registrerte dødeligheten og den uregistrerte dødeligheten. Ved både registrert og uregistrert dødelighet er det viktig å få oversikt over hvor mye dødelighet en bestand er påført.

Registrert dødelighet er da antallet av en art som blir veid og oppgitt på landings- og sluttsedler.⁶ Det å «lande» fisk er herunder å ta fisken i land og registrere hvor mye fisk som tas i land. Her er det viktig å få oversikt over kvantum som rapporteres inn både fra norske fartøy og fra utenlandske fartøy som fisker i farvann under norsk jurisdiksjon.

Uregistrert dødelighet er da all annen dødelighet.⁷ Det som er aktuelt vedrørende problemstillingen rundt utkast av fisk er dødelighet som er påført ved menneskelig aktivitet.

Hovedregelen om ilandføringsplikten er lovfestet i havressursloven § 15 og går ut på at «all fangst» skal føres i land. Fisken kan herunder være både om bord i båten, i fangstredskapet mellom båten og havet og fremdeles i fangstredskapet i havet.

³ Kommisjonen for tiltak mot utkast av fisk, rapport med anbefalinger 28. april 2004, 1.3 Definisjon av utkast s. 11

⁴ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/tema/fiske-og-havbruk/ulovlig-fiske1/utkast.html?id=622356> (02.03.2014)

⁵ Kommisjonen for tiltak mot utkast av fisk, rapport med anbefalinger 28. april 2004, Sammendrag s. 11

⁶ Kommisjonen for tiltak mot utkast av fisk, rapport med anbefalinger 28. april 2004, Sammendrag s. 14

⁷ Kommisjonen for tiltak mot utkast av fisk, rapport med anbefalinger 28. april 2004, Sammendrag s. 14

Bifangst er all uønsket og ulovlig fangst. Det kan også være forskjellige typer biologisk materiale, uavhengig av om det tas om bord i fiskebåten eller ikke.⁸

Øvrige begrep som benyttes i avhandlingen defineres underveis.

1.4 Rettskilder og metode

Kjennetegnet for norsk fiskerilovgivning er gjerne at fullmaktslover åpner for en mer detaljert regulering gjennom bruk av forskrifter. Regelverket er på denne måten gjennomregulert, bestemmelsene er sammensatte og svært detaljerte innen sitt område. Fiskeressursene forvaltes i tråd med formålsparagrafen i havressursloven om en bærekraftig utvikling for å sikre ressursene også for fremtiden.

Den relevante loven som vil behandles i denne avhandlingen er havressursloven, lov av 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevende marine ressurser (heretter havressursloven). Loven er en vid fullmaktslov som gir departementet myndighet til å sette i verk detaljerte reguleringer når det gjelder utøvelsen av fiske.

Av relevante regler i forskrifter vil forskrift om utøvelse av fisket i sjøen av 22. desember 2004 (heretter: utøvelsesforskriften) gjennomgås. Avhandlingen bygger på juridisk metode etter gjeldende rettskildelære, og utgangspunktet for forståelsen av lover og forskrifter er ordlyden i de aktuelle bestemmelsene.⁹ Andre rettskildefaktorer som vil benyttes er rettspraksis, reelle hensyn og formålsbetraktninger.¹⁰

En formålsbestemmelse i en lov gir retningslinjer for verdiene loven bygger på. Den sikter til hovedhensynene bak loven og formålet er relevant for tolkingen av den enkelte bestemmelsen i loven. Hver enkelt bestemmelse i loven kan være mer eller mindre egnet for å fremme lovens formål. For å tolke den enkelte lovbestemmelsen ser man gjerne på holdepunkter gitt i forarbeidene, vurderinger gitt i juridisk litteratur, rettspraksis og egne vurderinger.

⁸ <http://no.wikipedia.org/wiki/Bifangst> (11.05.2014)

⁹ Se for eksempel Rettskildelære, av Torstein Eckhoff

¹⁰ Jamfør Rettskildelære, av Torstein Eckhoff

De enkelte formålsbetraktningene har ulik relevans, dersom et tolknings spørsmål kan gå i begge retninger og formålet blir bedre realisert ved å velge det ene resultatet må det drøftes opp mot formålet. Vektleggingen her vil være forskjellig og avhenge av hvor klart dette står i loven, om det er en uttalelse i forarbeidene eller om det i det hele tatt er noe lovgiverne ønsket å fremme.

Bakgrunnen for formålsbestemmelsen i havressursloven slik den er utformet i dag vil det redegjøres nærmere for neste kapittel under punkt 2.2.

2 Bakgrunnen for reglene om utkast og arbeidet for å oppnå formålet om en bærekraftig utvikling i norsk fiskeriforvaltning

I dette kapitlet vil det først i punkt 2.1 redegjøres for historikken som ligger til grunn for reglene om utkast slik de er utformet i norsk rett i dag. Deretter vil prinsippet om bærekraftig utnyttelse gjennomgås i punkt 2.2. Herunder både hva bærekraftig utnyttelse innebærer og hvordan det arbeides mot å oppnå formålet om dette. Prinsippet om bærekraftig utnyttelse ligger til grunn bak utformingen av reglene og er viktig for tolkingen av de enkelte bestemmelsene i loven. I punkt 2.3 vil det tilslutt skrives om hvordan det jobbes for å forebygge problematikken med utkast.

2.1 Utviklingen av reglene om utkast i norsk rett i et historisk perspektiv¹¹

I norsk lov eksisterte det først et utkastelsespåbud. Den gamle lov om saltvannsfiskeriene av 1955 § 64 inneholdt et utkastelsespåbud, herunder at fisk- og skaldyr som var fanget i strid med minstemål- og fredningsbestemmelser straks skulle kastes på havet.¹² I følge saltvannsfiske-loven var altså utkast tillatt og påbudt i norsk lovgivning, fiskerne beholdt bare den største og best betalte fisken og kvittet seg med småfisk på havet. Dette var helt uavhengig av om fisken var levedyktig eller ikke. Erfaringene viste imidlertid at sterke årsklasser, herunder årsklasser med gode muligheter til å overleve, ble redusert som følge av mye utkast. Det ble jobbet med og igangsatt en handlingsplan for å unngå at dette utviklet seg videre på en negativ måte

¹¹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/tema/fiske-og-havbruk/ulovlig-fiske1/utkast.html?id=622356> (23.03.2014)

¹² Ot.prp.nr.85 (1981-1982) s. 23

for fisken. Deler av handlingsplanen gikk ut på at man stengte fiskefelt midlertidig. I årene 1984 til 1986 klarte man gjennom å følge handlingsplanen å få yngelen fra 1983-kullet til å overleve yngel- og ungfiskperioden. Dette førte så til en ny utfordring, fiskere ble fristet til å beholde fisken de fikk mest penger igjen for og kaste ut resten.¹³

Forbudet mot utkast hadde innvirkning på fiskernes adferd, men det måtte sterkere tiltak til for å unngå utkast. I 1987 kom en endring av daværende Saltvannsfiskekloven i § 11 etter en periode med dårlige levevilkår for torskebestanden i Barentshavet. Bestemmelsen lovfestet en ilandføringsplikt og levedyktig fisk som var fanget i strid med loven eller bestemmelser gitt i medhold av loven skulle slippes på sjøen igjen.¹⁴ Ordlyden i saltvannsfiskekloven § 11 ble endret fra «fangst» til «fisk» og med dette ble det ikke lenger avgjørende når fisken var blitt til «fangst».¹⁵ For død- eller døende fisk gjaldt tidligere ilandføringstidsplikten på fangsttidspunktet av fisken, gjennom ordlyden «fangst». Ved endringen i ordlyden til «fisk», ble ikke fangsttidspunktet lenger avgjørende og ilandføringsplikten kunne fastsettes på et tidligere tidspunkt.¹⁶

Gjennom havressursloven av 2008 ble regelen skjerpet nok en gang og vi fikk havressursloven § 15 slik den fremdeles gjelder i dag. I følge denne bestemmelsen skal «all fangst av fisk føres i land». Ilandføringsplikten fremgår også i detaljer av utøvelsesforskriften og betyr at all fangst av fisk ilandføres. Ilandføringsplikten er likevel ikke absolutt og den gjør blant annet unntak for levedyktig fisk som er fanget i strid med bestemmelser gitt i eller med hjemmel i havressursloven. Slik fangst skal slippes på sjøen. Da havressursloven trådte i kraft ble regelen om utkast skjerpet i forhold til regelen i saltvannsfiskekloven § 11 til å omfatte flere arter av fisk i forhold til tidligere. Sammen med havressursloven ble det også en lovfestet formålsbestemmelse i havressursloven § 1. Havressursloven § 15 vil det bli redegjort for nærmere i punkt 3.1 og formålsbestemmelsen i havressursloven § 1 vil det bli redegjort for i punkt 2.2.

2.2 Veien mot en formålsbestemmelse og prinsippet om bærekraftig utnyttelse

¹³ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/tema/fiske-og-havbruk/ulovlig-fiske1/utkast.html?id=622356> (01.05.2014)

¹⁴ LOV-1988-12-23-99: Lov om endringer i lov av 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. og i visse andre lover § 11.

¹⁵ Ot.prp.nr. 77 (1987-1988) s. 10

¹⁶ NOU 2005: 10 Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser. Avsnitt 8.5

I forkant av havressursloven hadde saltvannsfiskeloven ingen formålsbestemmelse, men i § 4 første ledd oppstilte den skjønnsmessige vilkår for å gi reguleringer i forskrift i medhold av § 4 bokstav a til t. «For å forvalte de levende ressurser i havet på en hensiktsmessig måte, når internasjonale avtaler gjør det nødvendig eller en rasjonell eller hensiktsmessig utøvelse eller gjennomføring av fiske og fangst tilsier det, kan departementet gi forskrifter om (...)».¹⁷

Forarbeidene tolker ordlyden i bestemmelsen på en slik måte at det kan indikere et formål med loven, bruken av ordene «hensiktsmessig, rasjonell og gjennomføre internasjonale avtaler» bærer preg av dette.¹⁸ I rettspraksis har bestemmelsen blitt benyttet ved tolkninger av andre bestemmelser i loven.¹⁹ I forkant av havressursloven ønsket lovutvalget en lov som la til rette for en best mulig samfunns- og næringsutvikling langs kysten. Det var et behov for en sterk formålsbestemmelse og med havressursloven ble behovet oppfylt.

I dag er prinsippet om bærekraftig utnyttelse det overordnede målet for norsk havressursforvaltning. Det er lovfestet i havressursloven § 1. Prinsippet går i korte trekk ut på at høsting av fisk skal skje på en bærekraftig måte basert på en best mulig vitenskapelig rådgivning for å bevare ressursene. Det er naturlig å ta prinsippet med i redegjørelsen bak reglene om dumping av fisk da fiskeri er en fornybar ressurs og dumping av fisk innebærer en trussel mot dette. Lovens uttrykk, «bærekraftig utvikling», er «en utvikling som møter dagens behov uten å redusere fremtidige generasjoners valgmuligheter for å få dekket sine behov».²⁰ Dette er i samsvar med havressursloven § 1 jamfør forarbeidene som uttaler «beskatning av viltlevende marine ressurser på en måte og med en hastighet som på sikt ikke fører til en svekkelse av ressursenes evne til reproduksjon».²¹ Prinsippet er også i samsvar med internasjonale

¹⁷ NOU 2005: 10 Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser. 2.4 Behovet for en formålsbestemmelse

¹⁸ NOU 2005: 10 Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser. Avsnitt 2.4

¹⁹ Rt. 1993 s. 578 (s. 585)

²⁰ NOU 2005: 10 Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser. 2.2.3 Utvalgets vurdering av hvilke prinsipper som bør synliggjøres

²¹ NOU 2005:10 Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser. Avsnitt 2.4

krav og er slått fast både i Havrettskonvensjonen, FN-konvensjonen om fiske på det åpne hav og retningslinjene for ansvarlig fiske fra FNs matvareorganisasjon.²²

Utkast av fisk representerer en trussel mot prinsippet om bærekraftig utnyttelse da utkast som tidligere nevnt fører til en ubalanse i kvoteregnskapet. Fisken som ikke regnes med i fangststatistikken gjør det umulig å beregne det enkelte korrekte bestandsgrunnlaget som ligger til grunn for beregningen av kvoter. Gjennom kampen mot å bekjempe utkast av fisk gjør man det mulig å bevare ressursene i havet for en fremtidig utvikling.

2.3 Arbeidet mot utkastproblematikken i dag

Reguleringer som bidrar til å redusere risikoen for utkast kan deles opp i fire kategorier: kvotegrunnlag, bifangst, skifte av fiskefelt og stengte områder. Dette er kategorier som er utarbeidet av fiskeriforvaltningen for å regulere fiskeriene og unngå at utkastfisk er i fangsten.²³

Kvotegrunnlaget skal gi en rettferdig fordeling av ressursene i havet. Det vurderes etter den forventede fangstsammensetningen mellom de enkelte artene og forvaltningen fordeler dette til de ulike fartøygruppene etter det kvotegrunnlaget som er nødvendig.²⁴ Bifangst reguleres gjennom bruk av egne bifangstkvoter, bifangstprosent og bruk av bifangstredskaper.²⁵ I de tilfellene der sammensetningen av fangsten ikke er i samsvar med kvotegrunnlaget, for eksempel at den inneholder for mye ung fisk eller overstiger den tillatte adgangen til bifangst, plikter fartøyet å skifte fiskefelt.²⁶ Hvis fangsten inneholder mye ung fisk eller mange arter som ikke hører inn under tillatt fangst, og dette fører til at det overstiger kvoten kan man bytte fiskefelt. På denne måten har man

²² UNCLOS, the United Nations Convention on the Law of the Sea (1982)

²³ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/tema/fiske-og-havbruk/ulovlig-fiske1/utkast.html?id=622356> (05.04.2014)

²⁴ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/tema/fiske-og-havbruk/ulovlig-fiske1/utkast.html?id=622356> (06.04.2014)

²⁵ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/tema/fiske-og-havbruk/ulovlig-fiske1/utkast.html?id=622356> (06.04.2014)

²⁶ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/tema/fiske-og-havbruk/ulovlig-fiske1/utkast.html?id=622356> (06.04.2014)

ikke begått en kriminell handling og aktsomhetsnormen vil bli ansett for å være oppfylt. En eventuell konsekvens vil være en inndragelse av fangsten.²⁷

Stenging av felt er et viktig redskap i kampen mot utkast. Et eksempel på at dette fungerer er at Barentshavet har hatt et eget program for stenging av fiskefelt i over 30 år.²⁸ Stengingen har vært med på å beskytte yngel og småfisk og har bidratt til en positiv utvikling i Barentshavet. I dag er torskebestanden i Barentshavet i svært god forfatning. Formålet ved tiltak som dette er å unngå den situasjonen at uønsket fisk kommer om bord. Ved å stenge fiskefelt legges det til rette for et selektivt fiske på de bestander av interesse.²⁹ Dette er med på å unngå at ilandføringsplikten skal påføre fiskeriet en uønsket byrde i de tilfellene man får mye uønsket fangst. For å arbeide mot problemet med utkast av fisk er det utviklet en del regler i lov og forskrifter.

Kommisjonen mot utkast av fisk tar for seg en rekke forslag til tiltak som kan forbedre situasjonen med utkast.³⁰ De vektlegger blant annet at kontrollmetodene i utgangspunktet er holdbare men at det er for lite ressurser tilgjengelig for å gjøre noe med problemet med utkast og at organiseringen hos kontrollorganene er for dårlig. Formålet med tiltakene er todelt og de må avdekke lovbruddene i større grad samtidig som de gir en bedre oversikt over bestandsestimatene.

Utvalget foreslår å øke bemanningen av inspektører om bord på fartøy.³¹ Dette vil blant annet gjøre at det hele tiden vil være en inspektør våken om bord som kan følge med på hva som skjer. Inspektørene trenger også bedre utstyr for å få en god oversikt over mengden av fisk som tas om bord i båten. Herunder blant annet sikre at ingen fisk havner i en kvern og slippes ut under havoverflaten. Kontrollen av fisken når den kommer til land må også økes.³² Økning av bemanning og fornying av utstyr er en kostbar prosess, som må prioriteres for å oppfylle kravet formålsbestemmelsen i

²⁷ <http://www.fiskeridir.no/fiske-og-fangst/aktuelt/2003/roste-norsk-innsats-mot-fiskedoed> (06.04.2014)

²⁸ <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fkd/Taler-og-artikler/2011/hvordan-forebygge-og-forhindre-utkast-av.html?id=664486> (06.04.2014)

²⁹ <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fkd/Taler-og-artikler/2011/hvordan-forebygge-og-forhindre-utkast-av.html?id=664486> (29.04.2014)

³⁰ Kommisjonen for tiltak mot utkast av fisk, rapport med anbefalinger 28. april 2004, Sammendrag s. 7

³¹ Kommisjonen for tiltak mot utkast av fisk, rapport med anbefalinger 28. april 2004, Sammendrag s. 7

³² Kommisjonen for tiltak mot utkast av fisk, rapport med anbefalinger 28. april 2004, Sammendrag s. 7

havressursloven oppstiller. For å få en bedre oversikt over estimatene er det nødvendig med tiltak utover de som gjelder i dag.

Det å pålegge at det benyttes utstyr for å samle mer data om fangsten på sjøen og på land vil gjøre kontrollen enklere.³³ Eksempler på slikt utstyr nevnt av kommisjonen mot utkast av fisk er blant annet utstyr som registrerer opplysninger om pumping og oppstart av den. Det vil gjøre det lettere å finne ut om det pumpes ut fisk i strid med ilandføringsplikten og få en enklere mulighet til å følge det opp. Kystvakten trenger også økte midler for å følge opp kontrollen, utvalget anslår økningen av midlene til å være på estimert rundt 47 millioner kroner.³⁴ Dette er bare en brøkdel av kostnaden som bør iverksettes for å bekjempe problemet med utkast. Senere i punkt 3.4 i avhandlingen vil det redegjøres kort for rettsstillingen i EU mot utkast. Det er kanskje en endring som vil være med på å føre til mer oppmerksomhet og midler til bekjempelse av utkast også i Norge.

Avhandlingen vil senere ta for seg arbeidet mot utkast i gjennomgangen av regelverket i punkt 3. I redegjørelsen for havressursloven § 16 om gjennomføringen av høstingen sett opp mot å motarbeide utkast av fisk i punkt 3.2. vil flere av tiltakene for å forhindre utkast også nevnes.

3 En gjennomgang av regelverket mot utkast av fisk

Reglene om ilandføringsplikten er den gjeldende hovedregelen i norsk rett som i dag forhindrer utkast. I dette punktet vil rekkevidden av ilandføringsplikten gjennomgås i punkt 3.1 og det vil knyttes opp mot praktiske eksempler og forskrifter. Herunder kommer også unntakene av ilandføringsplikten inn og en viktig bestemmelse i den sammenhengen er utøvelsesforskriften § 48. For å gi en bedre oversikt av de praktiske eksemplene vil regelen om gjennomføring av høstingen brukes til å illustrere hvordan en også kan forhindre å få potensiell utkastfisk i punkt 3.2. Gjennomgangen av havressursloven § 16 er også svært viktig i forhold til å illustrere de forskjellige tiltakene mot utkast av fisk. I denne sammenhengen er også straffereaksjonene mot

³³ Kommisjonen for tiltak mot utkast av fisk, rapport med anbefalinger 28. april 2004, Sammendrag s. 8

³⁴ Kommisjonen for tiltak mot utkast av fisk, rapport med anbefalinger 28. april 2004, Sammendrag s. 8

utkast av fisk viktig å redegjøre for, dette vil gjøres i punkt 3.3. Helt til slutt vil det gjøres en fremstilling av reglene om utkast slik de har utviklet seg i EU i punkt 3.4.

3.1 Rekkevidden av ilandføringsplikten

3.1.1 «All fangst av fisk skal førast i land»

Havressursloven § 15 regulerer ilandføringsplikten av all fangst, ordlyden i bestemmelsens første ledd første punktum slår fast at «all fangst av fisk skal førast i land». I henhold til forarbeidene er regelen objektiv og etter sin ordlyd gjelder den for «all» fangst av fisk, herunder både levende, døende eller død fisk.³⁵ Dette gjør at regelen er enklere å følge, da det kan være vanskelig å slå fast når fisken er døende.

Bestemmelsen avgrenses til «fisk», listen over arter dette omfatter er i utøvelsesforskriften § 48 første ledd punkt 2. Her omfattes en rekke arter og en nærmere gjennomgang av hvilke arter dette omfatter vil det redegjøres for i punkt 3.14.

Første ledd første punktum slår fast en generell ilandføringsplikt, som et utgangspunkt skal «all» fangst føres i land. Til tross for dette er ikke ilandføringsplikten absolutt. Når plikten til å føre fangsten i land oppstår beror på en tolking av ordlyden «fangst» og når fisken er å regne som «fangst». Det skilles det mellom tre tilfeller. For det første når fisken er tatt opp fra havet og om bord i båten, for det annet når fisken befinner seg mellom havet og båten og for det tredje når fisken fremdeles er i havet.

I de tilfellene når fisken er tatt opp fra havet og om bord i båten er i følge forarbeidene ikke problematisk.³⁶ Da vil den klart være regnet som «fangst» og det vil være brudd på ilandføringsplikten om den ikke føres i land. Det å kaste over bord fisk som er tatt om bord i båten er i følge kommisjonen mot utkast av fisk hovedårsaken til uregistrert dødelighet av fisk.³⁷

³⁵ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) Kapittel 12 Merknadar til dei enkelte paragrafene s. 190

³⁶ Ot.prp.nr.20 (2007-2008) Kapittel 12 s. 190

³⁷ Kommisjonen for tiltak mot utkast av fisk, rapport med anbefalinger 28. april 2004, 2.2 Utkast, en av flere kilder til uregistrert dødelighet, 2. uregistrert dødelighet forårsaket av handlinger foretatt om bord på fartøyet, s. 15

Forarbeidene redegjør også for grensetilfellene, som gjerne oppstår i de tilfellene fisken er skilt fra resten av bestanden men fremdeles i sjøen. I praksis vil det variere når fisken er skilt fra resten av bestanden etter hvilket fangstredskap som brukes.³⁸ Noen fiskeredskaper er konstruert slik at fisk under visse størrelser skal selekteres ut. Ved bruk av trål og snurrevad kan det innebære at fisk som selekteres ut i masker eller sorteringsrister kan påføres skader og i verste fall dør.³⁹ Det vil da være fangst av liten økonomisk verdi, som gjerne kastes på havet av denne årsaken. Av forskjellige årsaker kan også redskaper gå i stykker under fiskeoperasjonen. Dette kan skje mens fisken er så sammentrengt at fisken skades og dør. Notspregning er et eksempel på dette og ut i fra måten dette skjer på kan også dette regnes som ulovlig utkast.

Som tidligere nevnt kan ikke ilandføringsplikten være absolutt. I de tilfellene der fisken er skilt fra bestanden, men ikke tatt opp fra sjøen vil ilandføringsplikten i visse tilfeller ikke gjelde.⁴⁰ Dette vil være avhengig av når fisken skal regnes som «fangst». Fisken må være klart levedyktig for å kunne slippes ut igjen og den skjønnsmessige vurderingen av når fisken er «levedyktig» beror på en alminnelig aktsomhetsplikt.⁴¹ En tolkning av hva aktsomhetsplikten innebærer vil være alt som er forutsigbart sett ut i fra handlingen. Her er det viktig å legge inn en god sikkerhetsmargin. I følge forarbeidene vil fisken ikke regnes som «fangst» dersom den er «klart levedyktig». Det vil da ikke være brudd på ilandføringsplikten dersom den ikke tas opp i båten og føres i land. Hva «klart levedyktig» innebærer, vil bero på en skjønnsmessig vurdering.⁴² En definisjon av hva som må til for at fisken skal være «levedyktig» vil være at fisken med sikkerhet vil fortsette å leve etter at den er sluppet ut på havet igjen.⁴³

Spørsmålet videre blir om ilandføringsplikten også skal gjelde for det tilfellet at fisken er død før den havner i fiskeredskapet. I utgangspunktet, som tidligere drøftelse viser kan fisken slippes ut i de tilfeller den fremdeles befinner seg i fiskeredskapet og ikke er tatt om bord i fartøyet dersom den er «klart levedyktig». Spørsmålet om ilandføringsplikten

³⁸ Ot.prp.nr.20 (2007-2008) Kapittel 12 s. 190

³⁹ Kommisjonen for tiltak mot utkast av fisk, rapport med anbefalinger 28. april 2004, 2.2. Utkast, en av flere kilder til uregistrert dødelighet, 1. Uregistrert dødelighet forårsaket av fangstredskap, s. 15

⁴⁰ Ot. prp.nr.20 (2007-2008) Kapittel 12 s. 190

⁴¹ Ot.prp.nr.20 (2007-2008) Kapittel 12 s. 190

⁴² Ot. prp.nr.20 (2007-2008) Kapittel 12 s. 190

⁴³ Ot.prp.nr.20 (2007-2008) Kapittel 12 s. 190

skal gjelde når fisken er død før den havner i fiskeredskapet er drøftet i en dom fra lagmannsretten.⁴⁴ En skipper på et russisk fiskefartøy fikk blant annet inndragning av et pengebeløp for ulovlig dumping av fisk. Faktum i dommen var at fabrikk sjefen om bord hadde dumpet nærmere 50 kilo torsk og hyse fordi den var av for dårlig kvalitet og han ikke anså at den var egnet til produksjon av mat. De tiltalte anførte at ilandføringspåbudet i forskrift om maskevidde, bifangst og minstemål ved fiske i fiskevernesonen ved Svalbard § 22 måtte tolkes innskrenkende.⁴⁵ Forskriften skulle ikke gjelde fisk som var død i forkant av at den havnet i trålen.

I dommen uttales det at det er vanskelig å fastslå om fisken kunne blitt brukt eller ikke, men at det fremgår av § 22 i forskriften at «all fangst av fisk skal føres i land». Forskriften har dermed en ilandføringsplikt på lik linje som havressursloven § 15. I følge § 22 punkt 3 gjelder også dette død- eller døende fisk, blant annet av artene torsk og hyse. Skipperens forklaring er at de fisket i fiskevernesonen ved siden av 10-12 andre båter og at dette medførte at de fikk både død og råttent fisk inn i trålen. Dette er fisken som ble anført å være ubrukelig og som derfor bare ble kastet på havet.

Flertallet avviser at ilandføringspåbudet i § 22 skal tolkes innskrenkende, men at dette må gjelde all «fisk», herunder også fisk som var død i forkant av at den havnet i trålen. Det har med andre ord ingenting å si når fisken døde, når fisken regnes som «fangst» skal den føres i land uavhengig av dette. Her har lagmannsretten vist til at ilandføringspåbudet blant annet ivaretar ressurs- og miljøhensyn og herunder skal forhindre at fangst av fisk ikke registreres og tas med til land for best mulig utnyttelse av fangsten. Lagmannsretten gjør rede for at det ikke er tvilsomt at det ligger økonomiske motiver bak ikke å ta vare på all fisken som fanges, men at det nettopp derfor er viktig å tolke loven slik at den ikke hindrer en effektiv ressurskontroll.

Dommen går inn på en tolking av rekkevidden av ilandføringsplikten og slår herunder fast at den gjelder all død fisk, uavhengig av årsaken til at fisken er død. Dersom loven skulle utelukkes å omfatte fisk som var død i forkant av at den ble fanget ville dette gjøre det svært vanskelig å holde en offentlig kontroll over det. Lagmannsretten mener heller

⁴⁴ LH-2011-6629

⁴⁵ Forskrift om maskevidde, bifangst og minstemål m.m. ved fiske i fiskevernesonen ved Svalbard

ikke at denne tolkningen av ordlyden i loven vil være «uforholdsmessig tyngende for fiskerne å forholde seg til».⁴⁶

Hensynene bak den generelle ilandføringsplikten i havressursloven § 15 er å unngå de vanskelige og mer skjønnsmessige vurderingene av om fisken er levedyktig eller ikke ved vurderingen av om den må føres i land. Dette er i tråd med hensynene tatt opp i ovennevnte dom og skal være med på å gjøre det mulig å holde en kontroll over fangsten av fisk.⁴⁷ Hensynene bygger i følge forarbeidene på «en mer miljøvennlig og optimal utnyttelse av ressursene ved at de blir tatt godt vare på».⁴⁸ Dersom fisken kastes ut og den ikke er i stand til å leve videre blir den heller ikke registrert i den totale fangststatistikken. Statistikken ligger bak tildelingen av kvoter og andre virkemidler for å beregne levegrunlaget til de enkelte fiskebestandene. I mange tilfeller overlever heller ikke fisken det å kastes ut igjen. Fisken blir liggende død i havet og når den ikke fraktes til land blir den heller ikke utnyttet på en bedre måte.

Deler av problemet med utkast er i stor grad økonomisk begrunnet. «High grading» er herunder et av de økonomisk begrunnede problemene, det betyr at en bare tar vare på den mest verdifulle fisken og spuler resten på havet for å oppnå mest mulig fortjeneste av den gjenværende fangsten.⁴⁹ Fisk under minstemål og fisk av lovlig fiskestørrelse med lavere verdi kastes ut fordi de gir en lavere pris. Problemet er ikke så alvorlig på fartøy som produserer fisken om bord selv da forskjellen på prisen av filet av liten og stor fisk ikke er så stor.⁵⁰

3.1.2 Ilandføring av bifangst

I havressursloven § 15 annet ledd kan departementet fastsette en plikt gjennom forskrift til ilandføring av «bifangst av andre marine organismer, planter, sjøpattedyr og sjøfugler» eller «rapporteringsplikt for slik bifangst». Bestemmelsen er utarbeidet fordi fisket har medført stor skade på andre bestander og det er viktig å sette inn ressurser på

⁴⁶ LH-2011-6629

⁴⁷ Ot.prp.nr.20 (2007-2008) 7.1.4 Vurderingene til departementet s. 92

⁴⁸ Ot.prp.nr.20 (2007-2008) Avsnitt 7.1.4 s.91

⁴⁹ http://en.wikipedia.org/wiki/High_grading Fishing (01.04.2014)

⁵⁰ Kommisjonen for tiltak mot utkast av fisk, rapport med anbefalinger 28. april 2004, 2.3 Omfanget av utkast, kvantum, s. 20

å forhindre dette. Paragrafen hjemler en mulighet til å unnta i forskrift de ressurser som ikke bør kreves ilandført. Bestemmelsen begrenser dette ytterligere til fangst som ikke omfattes av første ledd første punktum. I forarbeidene begrunnes det med at dette ikke er fangst det vil la seg gjøre å omsette og det vil føre til store ulemper for fiskere dersom det som hovedregel skulle ilandføres på lik linje som annen fangst.⁵¹ Herunder kommer rapporteringsplikten inn slik at man får en oversikt over bestandsestimatene uten for store ulemper ved å måtte bringe de inn til land. Dette kan eksempelvis dreie seg om arter som krever stor plass og kapasitet for å bringe i land.

3.1.3 Unntak for levedyktig fisk

I de tilfellene fisken er fanget lovlig og fremdeles er levedyktig, vil en selv kunne velge om en ønsker å bringe den i land eller slippe den ut igjen. Havressursloven § 15 første ledd annet punktum gir her en plikt til straks å slippe levedyktig fisk ut igjen, hvis den skulle være fanget i strid med det som er lovlig eller i medhold av havressursloven.

Unntak fra hovedregelen om ilandføringsplikt er uunngåelig dersom det skal være mulig for fiskere å drive praktisk fiske. Et av unntakene er i de tilfellene levedyktig fisk kan slippes ut på havet og ikke stride mot reglene i havressursloven § 15 første ledd første punktum. Et eksempel på dette unntaket kan være dersom fangsten inneholder et større kvantum av fisk under minstemål, forutsatt at fisken innenfor aktsomhetsplikten fortsatt er levedyktig. Det vil da være en stor fordel at den slippes ut igjen, da vil fisken kunne fortsette å utvikle seg mot minstemålet og gevinsten av fangsten på et senere tidspunkt vil bli større.

3.1.4 Andre unntak fra ilandføringsplikten i forskrift

Havressursloven § 15 første ledd annet punktum og annet ledd gjør rede for at det kan gjøres unntak fra bestemmelsen i forskrift. Første ledd annet punktum tar for seg unntak av ilandføringsplikten gjennom forskrift. I forarbeidene nevnes det at unntaket kan ramme fangst som ikke kan nyttiggjøres kommersielt.⁵² Hensynet lagt til grunn for

⁵¹ Ot.prp.nr.20 (2007-2008) 7.1.2 Forslaget frå havressurslovutvalet s.90

⁵² Ot.prp.nr.20 (2007-2008) Avsnitt 7.1.2 s. 90

dette i forarbeidene er at det vil være urimelig kostnads- eller innsatskrevende både for næring og forvaltning å føre slik fangst i land. Dette vil gjelde død- eller døende ressurser som sjøpattedyr, sjøplanter, alger, raudåte og krill.⁵³ Ressurser utenfor lovens saklige virkeområde, svært stor fisk og uspiselige arter vil det heller ikke i følge forarbeidene være hensiktsmessig å føre i land.

Gjennom å gjøre unntak i forskrift vil unntakene lettere kunne justeres dersom fangst kan nyttiggjøres på ny måte. Dette er begrunnet i at det ikke vil føre til store økonomiske og administrative konsekvenser for fisker eller forvaltning da unntakene på en lettvinnt måte kan fastsettes i en forskrift som er i samsvar med dagens system.

Utøvelsesforskriften § 48 angir nærmere detaljer om unntakene fra ilandføringsplikten. Bestemmelsen er svært detaljert. Etter første ledd skal «all fangst av fisk» føres i land med et unntak av fisk fanget i området «beskrevet i § 3nr. 4 (Skagerrak)». Det at «all fangst av fisk» skal føres i land som hovedregel er i samsvar med ilandføringsplikten i havressursloven § 15. Det følger likevel en rekke unntak av denne hovedregelen, nærmere fastsatt i punkt 1, 2 og 3. Punkt 1 gjør et unntak for «levedyktig fisk» som i tillegg er «fanget i strid med bestemmelser gitt i eller med hjemmel i havressursloven». Det er i punkt 3.1.3 redegjort for at det kan gjøres unntak ved «levedyktig fisk» i motsetning til unntak for død- eller døende fisk i havressursloven.

Punkt 2 i utøvelsesforskriften § 48 første ledd gjør også unntak for fisk som er «levedyktig når den slippes på sjøen» også hvis den er fanget lovlig. Punktet gjør unntak av snøkrabbe. Herunder må det anslås med sikkerhet at fisken fortsatt lever når den slippes på sjøen, slik som bestemmelsen om ilandføringsplikt i havressursloven. Punkt 3 gjør unntak for «død eller døende fisk av andre arter enn», hvor den lister opp en rekke arter som gjør seg gjeldende i denne sammenhengen. Her det som nevnt i punkt 2.1 i forbindelse med ikrafttredelse av havressursloven også kommet flere arter på denne listen i forhold til tidligere. Artene som listes opp er: «akkar, ansjos, blåkveite, blålange, blåsteinbit, breiflabb, brisling, brosme, brudefisk (beryx), dolkfisk, flekkpagell, flekksteinbit, glatthodefisk, gråsteinbit, hai (herunder blåhai, brugde, håbrann, håkjerring og pigghå), havabbor, hestmakrell, hyse, hvitting, isgalt, kolmule, kveite,

⁵³ Ot.prp.nr.20 (2007-2008) Avsnitt 7.1.2 s. 90

lange, lodde, lyr, lysing, makrell, makrellstørje, morider, orange roughy, polartorsk, reke, rognkjeks, rødspette og andre flyndrearter, sardin, sei, sil (herunder tobis), sild, skate, skjellbrosme, skolest, slirefisk, snøkrabbe, strømsild, torsk, tunges, uer, var (herunder piggvar, slettvar og glassvar), vassild, vrakfisk, øyepål og ål».

Flere av disse artene er arter Norge har drevet eksport av over lang tid. Eksempler på dette er torsk og sild. Laks har vi også drevet eksport av siden begynnelsen av 1970-årene.⁵⁴ Dette er derfor arter det er viktig å ivareta. Å ivareta disse er i tråd med formålsbestemmelsen i havressursloven om å bevare artene for fremtiden. Ved å sikre at de føres i land vil det være enklere å holde en viss kontroll over bestanden for de forskjellige artene og man kan iverksette tiltak etter hvert hvis det skulle være behov for det.

Utøvelsesforskriften § 48 annet ledd omhandler «området beskrevet i § 3 nr. 4 (Skagerrak)» og gjør et unntak av unntaket i første ledd. Her skal som hovedregel også «all fangst av fisk føres i land», men dette med unntak avhengig av redskap som er brukt for å fange fisken. Punkt 1 gjør unntak for fisk fanget med «teiner og ruser». Teiner og ruser går inn under gruppen av passive fiskeredskaper.⁵⁵ Dette er fiskeredskaper fisken må oppsøke selv for å bli fanget av. I praksis skjer dette gjerne gjennom «lokkeprinsippet», der agn lokker fisken inn i en teine.⁵⁶ Når det gjelder bruk av ruser skjer det gjennom «ruseprinsippet»⁵⁷, der svømmende eller drivende fisk ledes gjennom en traktformet pose i den ene enden og inn i rusen.⁵⁸

Begge disse fangstmetodene gir i følge beskrivelsen liten mulighet for ytre skader på fisken og beholder kvaliteten på fangsten. Ved å beholde kvaliteten på fangsten forhindrer man at den kastes ut fordi den har fått skader som gjør at den får mindre verdi. Den gir også en svært god mulighet for at fisken fortsatt er levedyktig i fanget tilstand og dette gjør at fisken på en enkel og trygg måte kan slippes ut igjen.⁵⁹

⁵⁴ <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv.html?id=115322> Hvordan forebygge og forhindre utkast av fisk (19.05.2014)

⁵⁵ <http://snl.no/fiskeredskaper> (04.04.2014)

⁵⁶ <http://snl.no/fiskeredskaper> (04.04.2014)

⁵⁷ <http://snl.no/fiskeredskaper> (04.04.2014)

⁵⁸ http://no.wikipedia.org/wiki/Ruse_%28fiskeredskap%29 (04.04.2014)

⁵⁹ http://no.wikipedia.org/wiki/Ruse_%28fiskeredskap%29 (04.04.2014)

Punkt nummer 2 gjør unntak for «levedyktig fisk» som er tatt med «håndsnøre, fiskestang eller lignede håndredskap» og i likhet med første ledd er et av tilleggsvilkårene at fisken må være «fanget i strid med bestemmelser gitt i eller med hjemmel i havressursloven». Unntaket er snevrere enn i punkt nummer 1 da tilleggsvilkårene også må være oppfylt. Fisken må være «levedyktig», dette vil si at den med sikkerhet vil fortsette å leve etter at den slippes på havet igjen. Dette kommer av at fangstredskapene medfører en større risiko for at fisken ikke overlever. Både håndsnøre, fiskestang eller lignende håndredskap er redskaper som innebærer bruk av sluk. Sluken innebærer en relativt stor risiko for å skade fisken underveis. Eksempelvis hvis fisken er under minstemål, ikke skadet av sluken og i live kan den slippes ut igjen.

I punkt nummer 3 listes det opp en rekke fiskearter, «død- eller døende» fisk av andre arter enn disse skal ikke føres i land. Bestemmelsen trer i kraft 1. januar 2015. Utøvelsesforskriften § 48 tredje ledd gjør et unntak for første ledd punkt nummer 3 ved fangst av reker ved fiske med reketrål nord for 62°N. Unntaket fra ilandføringsplikten gjelder dersom «samlet innblanding av andre arter enn reker ikke overstiger 5% i vekt av rekefangsten i det enkelte hal». Punktet skal gjøre det mulig å fiske etter reker selv om det innebærer en blanding av andre arter.

I § 48 fjerde ledd ramser bestemmelsen opp regler som gjelder ved «notfiske av makrell». Det er ved slik fiske ikke lov til å «slippe hele eller deler av fangsten etter at 7/8 av notens lengde er tatt om bord i fartøyet». Bestemmelsen beskriver nærmere hva som menes med notens lengde og 7/8 av notens lengde skal også merkes med «hvit blåse med en omkrets på minimum 40 (markeringsblåse)». Etter at 7/8 av notens lengde er tatt om bord i fartøyet er det stor grunn til å tro at mye av fangsten er døende. Markeringsblåsen skal festes «på flåen» og skal være «godt synlig» og «egnet til å reflektere lys».

Redskapet for å fange makrell i dag kalles ringnot.⁶⁰ Ringnot i praksis foregår ved at noten settes i en ring rundt stimen og i nedre kant av noten går ei snurpeline som gjør at noten kan snurpes sammen til en sekk. Når noten hales inn i båtene blir fisken samlet i

⁶⁰ <http://nn.wikipedia.org/wiki/Notfiske> Snurpenot (08.04.2014)

en så liten sekk at han kan håves eller pumpes inn i fiskefartøyet. Det fremgår av bestemmelsen at hvis «slippeoperasjonen» begynner før «markeringsblåsen er kommet om bord i fartøyet» kan innhalingsprosessen fullføres. Det å foreta en «slippoperasjon», er å la «snurperingene senkes ned i sjøen og notbrystet (også kalt ørekall) slakkes ned». Den skal «slakkes ned på en slik måte at hele fangsten kan svømme fritt ut».

I utøvelsesforskriften § 48 femte ledd kan også «Fiskeridirektoratets regionkontor» gi påbud om «opptak av fangst».

Havressursloven § 15 tar for seg hovedregelen om ilandføringsplikten, men spørsmålet videre er hvordan dette skjer i praksis. For å se nærmere på det må § 15 sees i sammenheng med § 16 som omhandler gjennomføringen av selve høstingen.

3.2 Forhindre utkast ved «gjennomføring av høsting»

Havressursloven § 16 regulerer gjennomføring av høstingen. Bestemmelsen er nært knyttet opp mot bestemmelsen om ilandføringsplikten i § 15. Forebygging av uønsket fangst gjennom utarbeidelse av retningslinjer for hvordan den praktiske høstingen av fisken i § 16 skal gjennomføres er den beste måten å forhindre utkast av fisk på. Motivet for å bedrive utkast er i stor grad økonomisk begrunnet, ved å ta vare på den mest lønnsomme fisken over minstemål gir det muligheten til å tjene mest mulig på fangsten. Det er en kortsiktig måte å tjene penger på, da det å ta vare på ressursene over tid gjør at yngelen får større muligheter til å vokse seg over minstemål og igjen gi en god fangst senere.

Ved å unngå å bruke tid og ressurser på å ta i land uønsket fangst gir dette størst økonomisk gevinst av fangsten. For store båter innebærer forbruk av drivstoff store kostnader, og når båten lastes med ønsket fangst gjør det at det blir mest gevinst av fangsten som da føres i land. Det å få mye uønsket fangst i båten vil medføre å bruke unødvendig lasteplass, tid og store mengder drivstoff på å føre i land fangst uten en økonomisk gevinst.

Retningslinjer for gjennomføring av høsting er derfor svært viktig å knytte opp mot det å forhindre utkast av fisk. Det er viktig at det derfor jobbes kontinuerlig med forskning på måter å forhindre den uønskede fangsten på, og herunder også å knytte slike bestemmelser opp mot forskrifter slik at de kan endres fortløpende.

3.2.1 «Så skånsomt som mulig»

I følge § 16 første ledd første punktum skal all «høsting» og «annen utnytting» av ressursene i havet skje «så skånsomt som mulig». Forarbeidene uttaler at dette innebærer at paragrafen stiller opp en generell aktsomhetsplikt ved høsting av levende marine ressurser.⁶¹ Bestemmelsen er rettet mot den som utfører høstingen og målsetningen er å ikke påføre miljøet og ressursene unødvendig skade. I «Hekktind»-dommen er både mindretallet og flertallet i Høyesterett enig om at det foreligger en «streng aktsomhetsnorm» for skipperen om bord på tråleren.⁶² Dommen vil det redegjøres for i større grad senere.

Havressursloven § 16 annet ledd hjemler muligheten til å regulere forskjellige praktiske tiltak rundt høstingen av fisket. De forskjellige tiltakene fastsettes av departementet gjennom forskrifter. Bestemmelsen erstatter den tidligere regelen i saltvassfiskelova § 4. Ved å bruke ordlyden «mellom anna», skal det tolkes som at listen i bokstavene a til f under ikke er uttømmende. Dersom flere tiltak må iverksettes gjennom forskrift for å «gjennomføre haustinga» kan også bestemmelsen gi hjemmel til det. Ved å gi muligheten til å regulere det gjennom forskrifter gjør det at de forskjellige tiltakene lettere kan endres på ved behov. Det er med på å hjelpe slik at det hele tiden kan iverksettes nye tiltak for å forhindre at uønsket fisk kommer inn i fangsten og rammes av bestemmelsen om ilandføringsplikten i havressursloven § 15. Bestemmelsen blir på den måten fleksibel slik at den kan rettes mot uforutsette fremtidige utfordringer.

3.2.2 Forhindre utkast gjennom regler om tid

⁶¹ Ot.prp.nr. 20 (2007-2008) Om lov om forvaltning av villevande marine ressurser (havressurslova), Kapittel 4 Gjennomføring av hausting og anna utnytting av villevande marine ressurser, til § 16 Gjennomføring av hausting s. 191

⁶² Rt. 2013 s. 1496

I § 16 annet ledd bokstav a regulerer havressursloven «tidsrom for hausting» og «tidspunkt for utsegling». Bestemmelsen er en videreføring av saltvassfiskelova § 4 første ledd bokstav j og deler av § 4 første ledd bokstav b og h.⁶³ Som tidligere nevnt reguleres dette av forskrifter. I følge forarbeidene kan «tidsrom for hausting» være fastsatt av forskjellige årsaker.⁶⁴ Begrunnet i biologiske årsaker kan det å fiske til bestemte tider være en god måte å ta hensyn til en bestand sett ut i fra gyteperioder. Det er med på å legge til rette for å tenke på fremtiden med tanke på prinsippet om en bærekraftig utvikling og bevaring av ressursene. Her er det viktig å ta hensyn til yngelen innen de forskjellige artene og la den få muligheten til å vokse seg større. I noen perioder foran andre kan det også være større innblanding av fisk under minstemål. For å unngå fangst under minstemål er denne bestemmelsen et viktig virkemiddel. Det bidrar til å få all fangst ført i land i tråd med ilandføringsplikten i § 15. Måten å gjøre det på kan være å sette en åpningsdato for en type fiskeri i ulike perioder, eller ulike perioder det er lov og da også ikke lov å fiske.

Høstingen kan også ha konsekvenser for andre deler av økosystemet, det kan medføre at man er nødt til avgrense høstingen fordi høstingen av en bestand har negative innvirkninger. Det er viktig å sikre et godt marked og mulighet for gode mottaksforhold for fangsten av hensyn til markedet og uttaket av fisken. De gode mottaksforholdene er med på å sikre at fangsten utnyttes på best mulig måte og at ingen deler av fangsten går til spille. Når det gjelder «tidsrom for hausting» kan det gjelde for nærmere avgrensede områder eller hele fiskeri. I forarbeidene uttales det også at reglene i kapittel 3 i loven gir hjemmel til periodisering av nasjonale kvoter, gruppekvoter og kvoter på fartøynivå.⁶⁵

Etter § 16 annet ledd bokstav a kan også «departementet fastsette forskrifter» om «tidspunkt for utsegling». Forarbeidene uttaler at det kan gjelde sesongfiskeri og kan være aktuelt i fiskeri som går over en sesong.⁶⁶ Det kan slås fast fra år til år eller på mer

⁶³ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova), Kapittel 12 Merknader til de enkelte paragrafene, Kapittel 4 s. 191

⁶⁴ Ot.prp.nr. 20 (2007-2008) Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova), Kapittel 4 s. 191

⁶⁵ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova), 7. Ilandføringsplikt, bifangst, administrativ inndragning av fangst, Avsnitt 7.1.2 Bifangstreglar

⁶⁶ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova), Kapittel 12 s. 191

permanent basis. Å fastsette tidspunkter kan også være nødvendig av hensyn til regulering og kontroll, det er vanskelig å på annen måte ha god oversikt over hvor mange fartøy som er en del av et fiskeri. Det vil også gjøre utfordringen ved å håndtere en eventuell overregulering mot slutten av et fiskeri mye enklere. Overregulering betyr at «summen av tildelte kvoter er høyere enn det totale kvantum som kan fiskes av gruppa».⁶⁷ Det å gi muligheten til å komme med endringer dersom det er nødvendig, gjør at man lettere kan ta hensyn til en langsiktig bevaring av ressursene.

3.2.3 Forhindre utkast gjennom regler om forbud om høsting i noen områder, av visse arter fisk eller med visse redskaper

I § 16 bokstav c kan det fastsettes forskrifter om «forbud mot høsting i visse områder», «av visse arter» eller «med visse redskaper». Paragrafen er i følge forarbeidene en videreføring av saltvassfiskelova § 4 første ledd bokstav b, f, g og h.⁶⁸ Innblanding av yngel i fangsten er et viktig moment å ta hensyn til og på grunn av det kan det i perioder være behov for midlertidige og mer kortvarige forbud mot høsting. Bestemmelsen gir hjemmel til mer sesongbaserte eller årlige stenginger av hensyn til bestanden eller et godt høstingsmønster. Biologiske hensyn eller hensyn til innblanding av fisk under minstemål er også aktuelle hensyn å ta i betraktning. Det er viktig å la yngelen få gode muligheter til å vokse seg større. I forhold til det å forhindre utkast vil fisken gå inn under ønsket fangst hvis den er over minstemålet. Ved å la fisken vokse til over minstemålet vil den gå inn under ønsket fangst og problemet med utkast vil ikke være gjeldende.

Bokstav c gir også i følge forarbeidene hjemmel til å fastsette forbud mot høsting av visse arter.⁶⁹ Et eksempel her er at det de senere årene av hensyn til bestanden har vært forbudt å fiske lodde i Barentshavet. Slike forbud kan også gjelde forbud mot høsting av visse arter i visse områder dersom forholdene tilsier dette. Tilslutt gir også bokstav c en hjemmel til å fastsette forbud mot høsting med visse redskaper. Forarbeidene uttaler at

⁶⁷ http://no.wikipedia.org/wiki/Norske_fiskerier (10.05.2014)

⁶⁸ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova), Kapittel 12 Merknader til de enkelte paragrafene, Kapittel 4 Gjennomføring av hausting og anna utnytting av viltlevande marine ressursar, til § 16 gjennomføring av hausting s. 192

⁶⁹ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova), Kapittel 12 s. 192

dette med hjemmel i tilsvarende retningslinjer i saltvassfiskeloven for eksempel har vært fastsatte forbud mot fiske etter torsk og hyse med not.⁷⁰ Dette er begrunnet i at redskaper medvirker til et uheldig høstingsmønster eller bør være forbudt av andre grunner. Alternativene i bokstav c kan også kombineres slik at forbudet for eksempel kan gjelde visse redskaper i visse områder eller ved høsting av visse arter i visse områder.

I § 16 annet ledd bokstav d kan det fastsettes regler om «utforming», «merking», «bruk» og «røkting» av «redskaper» og «andre innretninger» som blir brukt i «forbindelse med høsting». Forarbeidene uttaler at dette er en videreføring av saltvassfiskelova § 4 første ledd bokstav d, f og p og § 23.⁷¹ Ved fiske med garn er reglene om «bruk» og «røkting» særlig aktuelle. Det gjeldende formålet bak reglene er å forhindre at det blir brukt en større mengde redskaper enn en klarer å «røkte» på en forsvarlig måte. Retningslinjene hjemler hvor stor mengde redskaper fiskerne kan ha og hvor ofte de skal røktes. Det fastsettes også i retningslinjene hvordan redskapene skal brukes.

For det første gir disse retningslinjene hjemmel for å gi regler om «utforming» og «merking av redskaper». Utformingen av redskaper kan være med på å ta kontroll over å velge ut fangsten og sortere den på en viss måte. Regler om minste tillatte maskevidde og reglene om bruk av skillerist for å forhindre at en tar fisk under minstemål eller andre arter enn målararten er eksempler på dette.

Andre innretninger som blir benyttet til høstingen er også hjemlet i regler hentet fra disse retningslinjene.⁷² Dette kan eksempelvis dreie seg om regler om rundstropper og hvordan de skal monteres. Begrepet «andre innretningar» skal også være et begrep som kan benyttes om den fremtidige utviklingen av redskaper og utstyr fremover i følge forarbeidene.⁷³ Det tekniske regelverket fastsetter også regler om hvordan redskaper skal merkes, av hensyn til forvaltning og kontroll vil påbud om merking gjøre at

⁷⁰ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova), Kapittel 12 s. 192

⁷¹ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova), Kapittel 12 Merknader til de enkelte paragrafene, Kapittel 4 s. 192

⁷² Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova), Kapittel 12 s. 192

⁷³ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova), Kapittel 12 s. 192

redskapene knyttes til en eier og at en kan finne ut hvor de er. I havressursloven dreier § 17 seg om tap av redskaper og § 28 om forbud mot å etterlate seg gjenstander i sjøen. Det vil også være aktuelt med regler om påbud om merking i disse tilfellene, § 16 annet ledd bokstav d vil også gi hjemmel til å merke redskapene med sensor for å gjøre det lettere å finne og ha kontroll med de.

3.2.4 Forhindre utkast gjennom regler om størrelse og kjønn på fangsten

Paragraf 16 bokstav e har et regelverk som begrenser størrelsen på fisken ved å tillate et minst tillatt og en maksimalt tillatt størrelse på fisken. Høstingen avgrenses også mot hann- eller hunnindivider av enkelte arter. Bestemmelsen var tidligere lovfestet i saltvassfiskelova § 4 første ledd bokstav c, men i havressursloven er det gjort en endring av den gamle bestemmelsen.⁷⁴ Forskjellen går ut på at det også kan fastsettes regler om høsting av hann- eller hunnindivid. I følge forarbeidene har reguleringen vært aktuell for krabbe og krepsdyr. For eksempel har reguleringen av kongekrabbe frem til nå vært basert på at det bare skal høstes hannkrabber.⁷⁵ Ved å begrense høstingen til hann- eller hunnindivid gjør det at forplantningen til de enkelte artene kan påvirkes sett ut i fra den estimerte bestanden.

Reglene om minstemål eller minstevekt er satt for å verne yngel og de mindre individene av en art, høstingen skal gjelde de voksne individene og i de fleste tilfeller er dette den mest forsvarlige måten å høste på. I følge forarbeidene kan det til tross for dette for enkelte arter være en fordel å fastsette regler om en maksimal størrelse for å redusere presset på de største individene og oppnå en bedre sammensetning av en bestand.⁷⁶ Reglene om minstemål er et viktig virkemiddel for å oppnå et ønsket høstingsmønster. For de artene det drives høsting av et større omfang er det fastsatt minstemål. Ved retningslinjer som gjør det mulig å kontrollere de enkelte bestandene har man god oversikt over hva som må gjøres for å bevare de for fremtiden.

⁷⁴ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova), Kapittel 12 s. 192

⁷⁵ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova), Kapittel 12 s. 193

⁷⁶ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova), Kapittel 12 s. 192

3.2.5 Forhindre utkast gjennom regler om bifangst

Avhengig av de forskjellige typer fiskerier vil noen av fiskeriene ha større utfordringer med tanke på bifangst.⁷⁷ For i det heletatt å kunne holde på med fiske vil det være nødvendig med innslag av bifangst i fangsten. Fiskerirådgivningen har tradisjonelt sett skilt mellom to typer bifangst, for det første den som gjelder kvoter og for det annet den som gjelder redskaper. Bifangst reguleres av havressursloven § 16 annet ledd bokstav f.

I følge forarbeidene vil det som et utgangspunkt, dersom det ikke er gitt nærmere regler om bifangst og direkte fising av arten er forbudt, bety at det ikke er tillatt å ha bifangst av denne arten.⁷⁸ Til tross for dette vil det i de fleste tilfeller bety at det settes en bifangstprosent når det er gitt forbehold om bifangst. En begrensning er satt i at dersom en art overstiger 50 % av fangsten vil den uansett ikke regnes som bifangst dersom dette ikke er fastsatt i forskrift. Forarbeidene nevner et eksempel der det etter utøvingforskriften § 42 bokstav a) er tillatt å ha «70 % innblanding av andre arter ved fiske etter sjøkreps i Skagerrak».⁷⁹

Bifangstreglene gjelder som utgangspunkt per hal.⁸⁰ Reglene om bifangst er begrunnet med at de er nødvendig for å unngå at bifangsten blir en lite heldig belastning på arter som ofte blir tatt som bifangst. Reglene fastsettes i de årlige reguleringsforskriftene eller i utøvingsforskriften.⁸¹

Havressursloven § 16 annet ledd bokstav g gir regler om «utforming» og «bruk» av «høstingsredskaper» for å «reduere skadevirkninger» på «andre arter enn målarter». Etter forarbeidene gir bestemmelsen, i motsetning til reglene om bifangst i bokstav f, hjemmel for å gi regler som reduserer risikoen for skader på andre arter enn

⁷⁷ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova), 7. llandføringsplikt, bifangst, administrativ inndragning av fangst, 7.1.2 Bifangstreglar

⁷⁸ Ot.prp.nr. 20 (2007-2008) Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova), Kapittel 4 Gjennomføring av hausting og anna utnytting av viltlevande marine ressursar, til § 16 Gjennomføring av hausting s. 193

⁷⁹ Ot.prp.nr. 20 (2007-2008) Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova), Kapittel 4 s. 193

⁸⁰ Ot.prp.nr.20 (2007-2008) Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova), Kapittel 4 s. 193

⁸¹ Ot.prp.nr.20 (2007-2008) Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova), Kapittel 4 s. 193

mållartene.⁸² Eksempler på slike skader kan være skader på arter som sjøfugl, sjøpattedyr, havskilpadder og andre arter. Artene ligger utenfor det tekniske formålet med redskapene, ikke en gang som bifangst er det meningen at de som høster skal få disse artene i fangsten. Disse uønskede artene er også som oftest arter den som høster ikke ønsker å fange og som heller ikke kan omsettes.

Begrunnet i at de er uønsket er det derfor heller ikke naturlig å regulere dette sammen med bestemmelsene om bifangst. Formålet bak bestemmelsen er i så måte å gi regler som sørger for at metodene for å høste og redskapene som blir benyttet ikke skal være med på å gi unødvendige konsekvenser for andre ressurser eller for leveområdene høstingen skjer.⁸³

Gjennomføring av høstingen i havressursloven § 16 er en viktig bestemmelse for å unngå en eventuell uønsket fangst. Det er det beste og enkleste virkemiddelet for å forhindre utkast. Skulle likevel utkast skje er det viktig at det iverksettes straffereaksjoner. For å bekjempe ulovlig utkast er det derfor også viktig å redegjøre for noen av straffereaksjonene ved å ikke overholde gjeldende lov og forskrifter.

3.3 Straffereaksjoner ved ulovlig utkast

Det er ikke tvilsomt at ulovlig utkast er en svært alvorlig handling. Som nevnt innledningsvis skal ulovlig og omfattende utkast av fisk betraktes som miljøkriminalitet av norske myndigheter. Til tross for dette er det få eksempler på saker der sanksjonene har blitt benyttet fullt ut. Ved å gå i den retning at det utarbeides en egen formålsbestemmelse for bærekraftig utvikling i havressursloven viser det at dette går i retning av å tas mer på alvor. Som det senere skal redegjøres for i punkt 3.4 er utviklingen også på vei i riktig retning innen EU.

For å sikre at reglene overholdes er de primære kontrollmetodene overraskende inspeksjoner fra Kystvakten og utplassering av inspektører fra Fiskeridirektoratet om

⁸² Ot.prp.nr.20 (2007-2008) Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressurser (havressurslova) Merknader til de enkelte paragrafene, Kapittel 4 s. 193

⁸³ Ot.prp.nr.20 (2007-2008) Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressurser (havressurslova) Merknader til de enkelte paragrafene, Kapittel 4 s. 193

bord på fiskefartøy.⁸⁴ I de tilfellene ulovlig fanget fisk tas i land slik at ilandføringsplikten følges reagerer forvaltningen mildere mot ulovlig fanget fisk. I de tilfellene er det kun snakk om å foreta en administrativ inndragelse av fangsten. Dersom fiskerne ikke har vært aktsomme, eller har fisket med ulovlig forsett er dette et mer alvorlig forhold. Konsekvensen av dette kan være mer vanlige straffereaksjoner som gebyr ved lovbrudd, forelegg eller i verste fall fengselsstraff.⁸⁵

Foretaksstraff reguleres av straffeloven § 48 a og vilkårene for å ilegge foretaksstraff fremgår av straffeloven § 48 b.⁸⁶ Dette ble i korte trekk behandlet av mindretallet i Hekktind-dommen ved behandlingen av saken i lagmannsretten i punkt 3.3.1.⁸⁷

Ulovlig utkast av fisk kan også straffes ved tilbakekall av ervervstillatelse.

Bestemmelsen om ervervstillatelse er i § 4 i deltakerloven.⁸⁸ I følge første ledd må ervervstillatelsen gis av departementet og uten det kan ikke et fartøy benyttes til ervervsmessig fiske. I følge § 4 tredje ledd skal også fisket utøves i samsvar med reglene gitt i medhold av havressursloven eller deltakerloven. Deltakerloven § 11 stiller opp vilkårene for å tilbakekalle ervervstillatelsen.

Kommisjonen mot utkast av fisk var kritiske til deler av sanksjonssystemet i forkant av havressursloven.⁸⁹ I forhold til tilbakekall av ervervstillatelse påpekte de at det å ta ervervstillatelsen fra et fartøy uten samtidig å gjøre det i sammenheng med kvotene ikke var en fornuftig tilnærming. Det kan bare føre til at en tråler som eksempelvis blir fratatt ervervstillatelsen en periode om vinteren ikke vil ha problemer med å fiske hele torskekvoten til tross for dette men da heller fisken den om høsten.

Uaktsom overtredelse av ilandføringsplikten i havressursloven § 15 rammes av havressursloven § 61. Det er lite rettspraksis fra Høyesterett på de aktuelle paragrafene,

⁸⁴ Kommisjonen for tiltak mot utkast av fisk, rapport med anbefalinger 28. april 2004, 3.3 Dagens kontrollmetoder, s. 42

⁸⁵ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/tema/fiske-og-havbruk/ulovlig-fiske1/utkast.html?id=622356> (21.03.2014)

⁸⁶ Lov av 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven)

⁸⁷ Rt. 2013 s. 1496

⁸⁸ Lov av 26. mars 1999 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven)

⁸⁹ Kommisjonen for tiltak mot utkast av fisk, rapport med anbefalinger 28. april 2004, 4.17 Nye sanksjoner, s. 79

men det er en dom fra Høyesterett om havressursloven §§ 15 og 61, dommen kalles «Hekktind»-dommen.⁹⁰

3.3.1 «Hekktind»-dommen

Skipperen om bord på tråleren «Hekktind» ble tiltalt for overtredelse av havressursloven §§ 15 og 61 – bestemmelsene om plikt til å føre i land all fangst av fisk – og av reglene om føring av fangstdagbok. Deler av fangsten ble kvernet opp og pumpet over bord i forbindelse med bløgging eller sløying av den fangede fisken. Fangsten som her ble ulovlig dumpet ble da heller ikke gjort rede for i fangstdagboken. Skipperen ble frifunnet i tingretten⁹¹, dømt i lagmannsretten⁹² og saken ble anket til Høyesterett⁹³ hvor han tilslutt også ble frifunnet.

I lagmannsretten drøftet mindretallet om det kunne anvendes foretaksstraff etter straffeloven § 48 a. Dette beror på en skjønnsmessig helhetsvurdering. De gikk i den forbindelse kort gjennom vilkårene for dette i straffeloven § 48 b. Mindretallet konstaterte at noen handlet på vegne av selskapet og begrunnet straffereaksjonen i allmennpreventive hensyn. Overtredelsen ble videre ansett for å være grov jamfør straffeloven § 48 b bokstav b. Til tross for at rederiet hadde utarbeidet etiske retningslinjer som var totalt imot utkast av fisk hadde de gjort lite for å forebygge eller holde kontroll med dette jamfør straffeloven § 48 b bokstav c. Dumpingen av fisken innebar en fordel for rederiet da utsorteringen av småfisk gjorde fangsten mindre tidkrevende og mer effektiv. Den ble da foretatt for å fremme foretakets interesser jamfør straffeloven § 48 b bokstav d. Rederiet har også økonomisk evne til å bære en bot og det at ervervstillatelsen er tilbakekalt er ikke noe som taler imot foretaksstraff i stor grad jamfør straffeloven § 48 bokstav f. Dette drøftes bare av mindretallet i dommen og vedtas ikke av flertallet.

Høyesteretts flertall viste til at en skipsfører i alminnelighet måtte kunne basere seg på at mannskapet har evne og vilje til å overholde de regler som det vet er grunnleggende

⁹⁰ Rt. 2013 s. 1496

⁹¹ TLFOT-2012-105293

⁹² LH-2012-194001

⁹³ Rt. 2013 s. 1496

for virksomheten. Mannskapet var fullt klar over totalforbudet mot dumping av fisk, og visste at rederiet hadde nulltoleranse for dette. Skipsføreren hadde da ikke utvist straffbar uaktsomhet ved ikke å innskjerpe at fisk som falt på dørken, måtte plukkes opp før den ble pumpet ut. Dommen ble avsagt ved dissens 3-2.

I sin drøftelse bygger både flertallet og mindretallet i Høyesterett på at det gjelder en streng aktsomhetsnorm for kapteinen om bord på båten og flertallet viser herunder til tidligere rettspraksis om dette.⁹⁴ Som nevnt ovenfor mener likevel flertallet at kapteinen må kunne stole på at mannskapet forholder seg til de regler som er satt om bord, i dette tilfellet et totalforbud mot dumping av fisk. Mindretallet sier seg uenig i dette og mener at aktsomhetsnormen er så streng at kapteinen ikke kan fritas for sitt ansvar i forhold til dumpingen om bord.⁹⁵ Dommen sier noe om hvor langt aktsomhetsnormen går for kapteinen om bord på en båt. Hva kapteinen skal stilles ansvarlig for når det gjelder hva resten av mannskapet gjør av lovbrudd. Mindretallet i dommen mener det forelå enkle sikkerhetsbrister på båten som kapteinen hadde ansvar for å overse, de uttaler at dumpingen var «mulig fordi enkle og nærliggende sikringstiltak ikke var iverksatt» og sier seg enig med lovanvendelsen fra lagmannsretten.⁹⁶

Flertallet uttaler at de ikke finner det bevist at «det fantes noe ukultur for dumping om bord i «Hekktind»», og at mannskapet selv burde plukket opp fisken som gikk i dørken før denne gikk i pumpebrønnen og i havet.⁹⁷ Havressursloven § 61 stiller herunder opp et krav om uaktsom eller forsettlig overtredelse av havressursloven § 15 for at handlingen skal være straffbar. Det at kapteinen ikke var klar over at dette skjedde og valgte å vise tillit til mannskapet når det gjaldt overholdelse av rederiet etiske retningslinjer var ikke tilstrekkelig for å ha utvist straffbar uaktsomhet og bli dømt etter havressursloven § 61.

Det er mange problemstillinger knyttet til å bevise at dumping av fisk eventuelt foregår om bord på trålere. «Hekktind»-dommen er en ny dom og det er den eneste dommen vedrørende havressursloven § 15 om ilandføringsplikten som har vært behandlet av

⁹⁴ Rt. 2013 s. 1496 premiss 33

⁹⁵ Rt. 2013 s. 1496 premiss 36

⁹⁶ Rt. 2013 s. 1496 premiss 36

⁹⁷ Rt. 2013 s. 1496 premiss 24

Høyesterett. Måten flertallet har vurdert aktsomhetsnormen på til tross for at denne er streng viser til at det er problematisk å finne tilstrekkelig bevis for å dømme kapteinen om bord på en båt for ulovlig dumping av fisk. Kapteinen har arbeidsoppgaver om bord som ikke nødvendigvis knytter seg til behandling av selve fisken, herunder har kapteinen oversikt over det som skjer på båten gjennom kameraovervåkning på nyere båter. Den som i stor grad har ansvaret for behandlingen av fisken er fabrikk sjefen om bord. Dommen viser at det bør iverksettes flere virkemidler for å forhindre at dumping av fisk om bord på båtene kan skje.

Kommisjonen mot utkast av fisk har herunder utarbeidet en rekke forslag av virkemidler for å forhindre ulovlig utkast av fisk.⁹⁸ Et av disse forslagene er tiltak om bord som øker risikoen for å bli oppdaget ved dumping av fisk. Kommisjonen setter søkelyset på at det om bord på flere båter finnes kverner som kverner opp avfall og pumper det ut under vannlinjen. Dette gjør at det er vanskelig å oppdage slikt avfall fra andre fartøy eller fra et eventuelt helikopter. Her foreslås det å forby kverner som pumper ut avfall under vannlinjen og kreve at det pumpes ut på en slik måte at hel fisk heller blir liggende i vannlinjen å flyte før den synker ned i havet. Dette gir en langt større risiko for å bli oppdaget og kan kanskje føre til at denne typen handling ikke blir en måte å unngå å bli tatt på.

Til tross for de utfordringene som fremdeles må bekjempes vedrørende utkast av fisk i Norge, er det et stort skritt i riktig retning at EU også går mot et forbud mot utkast av fisk. Dette gjør også samarbeidet mellom Norge og EU lettere i de områdene det er nødvendig for å ta vare på ressursene for fremtiden.

3.4 Rettsstillingen vedrørende utkast av fisk i EU

Norge har hatt et forbud mot utkast av fisk i over 25 år og i motsetning til dette har EU tillatt utkast av fisk som er under gjeldende minstemål, fisket i strid med gjeldende bifangstregler eller en art hvor kvoten er oppfisket allerede.⁹⁹ Denne ulikheten har vært en utfordring i samarbeidet mellom Norge og EU og de siste årene har Norge hatt som

⁹⁸ Kommisjonen for tiltak mot utkast av fisk, rapport med anbefalinger 28. april 2004, 4.9 Tiltak om bord som øker oppdagelsesrisikoen, s. 71 og 72

⁹⁹ <http://www.nationen.no/tunmedia/eu-vedtar-a-fase-inn-forbud-mot-utkast-av-fisk/> (02.04.2014)

mål å redusere utkast også innen EU ved å bidra med egne erfaringer innenfor dette temaet.¹⁰⁰

Det første resultatet av Norges initiativ viste seg under forhandlingene om fiskeriresolusjonen under generalforsamlingen i FN år 2008. Her ble det enighet om en paragraf som omhandlet en handlingsplan (International Plan of Action – IPOA) mot utkast.¹⁰¹ Generalforsamlingen ba FAOs fiskerikomité (COFI) det etterfølgende året om å vurdere denne. I mars 2009 foreslo Norge på FAO sitt fiskerikomitémøte at globale retningslinjer skulle utarbeides for å motarbeide fiskedød. Handlingsplanen er internasjonal og ble kalt IPOA (International Plan of Action).¹⁰² Den skal gi tekniske retningslinjer for å redusere uønsket bifangst, utkast og andre handlinger som fører til fiskedød.

Noen land hadde allerede etablert egen lovgiving for å redusere utkast, men majoriteten av utkastproblematikken var uregulert. Grønland, Island, Færøyene, Canada og Norge var av de som hadde en form for forbud mot utkast, men EU manglet dette.¹⁰³

Handlingsplanen mottok støtte og arbeidet mot globale retningslinjer mot utkast ble satt i gang. Formålet ble å bevare ressursene i havet på en bærekraftig måte og Norge ønsket å ta en sentral rolle i dette arbeidet og herunder også bidra med finansiering.

Et av områdene som var spesielt utfordrende med tanke på fiskerisamarbeidet mellom Norge og EU var Nordsjøen.¹⁰⁴ I kraft av handlingsplanene ble det presentert noe som kaltes «real time closure» i Nordsjøen, dette var et prosjekt som gikk ut på å stenge områder for å verne yngel og småfisk. Handlingsplanen førte også til at EU innførte et forbud mot utsortering.¹⁰⁵

¹⁰⁰ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/tema/fiske-og-havbruk/ulovlig-fiske1/utkast.html?id=622356> (06.04.2014)

¹⁰¹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/tema/fiske-og-havbruk/ulovlig-fiske1/utkast.html?id=622356> (02.04.2014)

¹⁰² <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/tema/fiske-og-havbruk/ulovlig-fiske1/utkast.html?id=622356> (03.04.2014)

¹⁰³ <http://www.fiskeridir.no/fiske-og-fangst/aktuelt/2003/roste-norsk-innsats-mot-fiskedoed> (06.04.2014)

¹⁰⁴ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/tema/fiske-og-havbruk/ulovlig-fiske1/utkast.html?id=622356> (05.05.2014)

¹⁰⁵ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/tema/fiske-og-havbruk/ulovlig-fiske1/utkast.html?id=622356> (01.05.2014)

EU er i ferd med å endre på regelverket om utkast av fisk. I prinsippet skal all utkast av uønsket fisk forbys, likevel skal forbudet skje gradvis frem til år 2019.¹⁰⁶ Fra det trådte i kraft 1. januar 2014 skal det frem til 2016 tillates 9% utkast, til 2018 tillates 8% utkast og i år 2019 skal 7% utkast tillates. Dette gjør forbudet svært vanskelig å kontrollere i praksis.¹⁰⁷

4. Konklusjon

Norge har lange og sterke tradisjoner for fangst av fisk og har eksportert fisk til forskjellige land langt tilbake i tid. Ikke bare er det nødvendig å bli mer miljøbevisst av hensyn til ressursene men det er også på dagsorden i media og i utformingen av mange regelverk. Mange forbrukere blir mer og mer opptatt av hva de kjøper og velger, ikke bare basert på pris men også spørsmål rundt miljø og bevaring av ressurser.

Utkast av fisk er et gjeldende problem i Norge og noe det jobbes kontinuerlig med å forebygge. Regelverket er oppbygget på en fleksibel måte der mye fastsettes i forskrifter, men det må fremdeles gjøres mer for å kontrollere at regelverket overholdes. Mye av utkastproblematikken er økonomisk begrunnet og det er svært uheldig at det fremdeles forekommer dårlig moral i bransjen når det gjelder forebygging av skader på ressursene en selv skal livnære seg av i fremtiden. Det er viktig å se ting i et større perspektiv enn akkurat bare den mer økonomiske umiddelbare gevinsten av å omgå regelverket.

Tanken bak formålsparagrafen i havressursloven er et overordnet prinsipp om bærekraftig utvikling. En utnyttelse av ressursene basert på å ta vare på de for fremtidig bruk. Det at en slik formålsbestemmelse kom med ikrafttredelsen av havressursloven vitner om at det er større fokus på å ta vare på disse ressursene nå enn tidligere.

Kystvakten og Fiskeridirektoratet opptrer som kontrollmyndigheter i bekjempelsen av utkast, men først og fremst har næringen selv et stort ansvar rundt hvordan reglene etterleves. Det er flere kilder som viser til at det er akseptabelt med utkast på forskjellige områder av fiskeri så lenge det er økonomisk lønnsomt. Endringen av moralen påvirkes over lang tid på flere måter. Regelverket må være fremtidsrettet og

¹⁰⁶ <http://www.nrk.no/mr/na-forbyr-eu-fiskedumping-1.10929124> (12.03.2014)

¹⁰⁷ <http://www.nationen.no/tunmedia/eu-vedtar-a-fase-inn-forbud-mot-utkast-av-fisk/> (02.04.2014)

det må arbeides mot at det vil være en økonomisk langvarig gevinst i å overholde reglene over lang tid for å være med på å få næringen til å overholde de. Det må også jobbes med flere tiltak for å gjøre det vanskeligere å slippe unna med ulovlig utkast. Herunder nevnes det flere tiltak i punkt 2.3 om arbeidet mot utkast.

Når EU også nå går i retning av et utkastelsesforbud vil gjøre etterlevelsen av reglene enklere. Spesielt for områder som Nordsjøen og Skagerrak. Tallene er usikre men utkast av torsk i Nordsjøen og Skagerrak er redusert fra 45 % i 2008 til 20 % i 2010.¹⁰⁸ Dette er andel av total fangst av torsk i vekt og tallene er fortsatt på et høyt nivå. I følge ICES beregninger er den totale ilandføringen av fisk på 41 800 tonn og utkast er herunder beregnet til å være 14 800 tonn. Det må også beregnes inn et uregistrert uttak på om lag 15800 tonn inn i dette regnestykket. Gjennom et samarbeid mellom flere land vil de felles områdene kunne forvaltes på en mer hensiktsmessig måte. Det vil være mer forenelig med målsetningen om en fremtidsrettet og bærekraftig forvaltning av ressursene i havet.

Fremtiden innen problematikken med utkast er spennende da det er mye fokus på utkast ettersom EU også kommer med et utkastforbud. Det er viktig å få frem flere tiltak som kan gjøres for å gjøre situasjonen bedre og det er mange tiltak som fremdeles kan iverksettes enn de som er lovfestet og redegjort for i dag. Estimeringen av tall på hvor mye utkast som fremdeles er gjeldende forteller at utfordringen med utkast på langt nær ikke er over. I tillegg til utfordringene vedrørende økonomiske tiltak av ressurser og utstyr som kan forbedre situasjonen må det fokuseres nærmere på det moralske aspektet rundt utkast.

Oppgaven har i svært liten grad redegjort for dette da det ligger litt utenfor den rettslige drøftelsen av utkast, men det er likevel begrunnelsen bak at mye av problemet med utkast fremdeles foreligger. Det bør være på agendaen i større grad hos rederier og folk som ellers lever av ressursene i havet. Nulltoleransen er kanskje der i noen tilfeller men det ser likevel ikke ut til at den formidles på riktig måte slik at den faktisk følges om bord på de større båtene. I tråd med at utviklingen går mot større båter som fisker i

¹⁰⁸ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/tema/fiske-og-havbruk/ulovlig-fiske1/utkast.html?id=622356> (15.05.2014)

større kvantum enn de små blir også den personlige delen av fisket mer og mer borte. Fiskingen i praksis skjer av ansatte i store rederier og med redskaper som henter inn enorme mengder fangst som kanskje gjør det enklere å fokusere på den økonomiske gevinsten av fangsten fremfor de moralske problemene rundt å kvitte seg med den mindre lønnsomme fangsten.

5. Litteraturliste

Bøker og rapporter

Eckhoff, Torstein. *Rettskildelære. 5. utgave* ved Jan E. Helgesen. Oslo, 2001

Arnt-Erik Oust, Arne Luther, Lars Kjøren og Gunnstein Bakke. *Kommisjonen for tiltak mot utkast av fisk*, rapport med anbefalinger 28. april 2004

Forarbeider

Ot.prp.nr.20 (2007-2008) Om lov om forvaltning av villevande marine ressursar (havressurslova)

Ot.prp.nr.85 (1981-1982)

Ot.prp.nr. 77 (1987-1988)

NOU 2005: 10 Lov om forvaltning av villevende marine ressurser