

**NOU**

Norges offentlige utredninger 2005: 10

# Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser

Havressursloven

Havressurslovutvalgets utredning med lovforslag

Utredning fra Havressurslovutvalget, oppnevnt ved kongelig resolusjon 14. mars 2003.

Avgitt til Fiskeri- og kystdepartementet 9. juni 2005.

Statens forvaltningstjeneste  
Informasjonsforvaltning

Oslo 2005

ISSN 0333-2306  
ISBN 82-583-0839-4

---

Lobo Media AS

## Til Fiskeri- og kystdepartementet

Havressurslovutvalget legger med dette frem sitt forslag til lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser - havressursloven. Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 14. mars 2003 og har hatt en betydelig møtevirksomhet. Arbeidet har foregått i samarbeid med en bredt sammensatt referansegruppe, og i kontakt med Biomangfoldlovutvalget.

Utvalgets forslag tar sikte på å erstatte lov om saltvannsfiske med havressursloven, som en felles forvaltnings- og næringslov for høsting og annen utnyttelse av alle viltlevende marine ressurser og tilhørende genetisk materiale. Det er lagt vekt på forenkling og klargjøring av gjeldende lovgivning, tydeliggjøring av folkerettslige forpliktelser og internasjonalt ressursamarbeid, harmonisering med tilstøtende fiskeri- og sektorlovgivning, samt en internrettslig avklaring i forhold til forslaget til ny lov om naturmangfold, som er lagt frem i NOU 2004:28.

Oslo 9. juni 2005

Harald L. Grønlien  
leder

Frank Asche

Vidar Landmark

Lene N. Lind

Christen A. Mordal

Lindis Nerbø

Reidar Nilsen

Berit Ranveig Nilssen

Kurt Tande

Arne Wåge

---

Anders Flatabø



## Innhold

<p><b>Utkast til lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser (Havressursloven) .....</b> 9</p> <p>Kap. I Lovens formål og virkeområde ..... 9</p> <p>Kap. II Beskyttelse av høstingsgrunnlaget 10</p> <p>Kap. III Forvaltningsmål og reguleringsråd 11</p> <p>Kap. IV Fangstmengde og kvoter ..... 11</p> <p>Kap. V Marin bioprospektering og utnyttelse av marine genressurser . 12</p> <p>Kap. VI Høsting utenfor erverv ..... 12</p> <p>Kap. VII Høstingsmønster ..... 12</p> <p>Kap. VIII Tilrettelegging for kontroll ..... 13</p> <p>Kap. IX Orden på høstingsfelt, erstatning mv. 13</p> <p>Kap. X Avgifter ..... 14</p> <p>Kap. XI Utvalg og tilsyn ..... 15</p> <p>Kap. XII Kontroll og håndheving ..... 15</p> <p>Kap. XIII Administrative reaksjoner, straff og straffeprosessuell inndragning. havressursfondet. .... 16</p> <p>Kap. XIV Ikrafttredelse og gjennomføring .... 17</p> <p style="padding-left: 20px;">Mindretalls lovforslag ..... 17</p> <p style="padding-left: 20px;">Lovspeil ..... 19</p> <p><b>1 Oppnevning og sammendrag .....</b> 21</p> <p>1.1 Utvalgets oppnevning, arbeid og mandat ..... 21</p> <p style="padding-left: 20px;">1.1.1 Utvalgets oppnevning ..... 21</p> <p style="padding-left: 20px;">1.1.2 Utvalgets arbeid ..... 22</p> <p style="padding-left: 20px;">1.1.3 Utvalgets mandat ..... 22</p> <p>1.2 Sammendrag ..... 25</p> <p><b>2 Bakgrunnen for ny lov om havressurser .....</b> 33</p> <p>2.1 Behovet for revisjon av saltvannsfiskeloven ..... 33</p> <p>2.2 Ønsket om synliggjøring av internasjonale prinsipper ..... 33</p> <p style="padding-left: 20px;">2.2.1 Aktiv transformasjon (synliggjøring) 35</p> <p style="padding-left: 20px;">2.2.2 Tidligere innarbeiding av folkerettslige forpliktelser av betydning for forvaltningen av viltlevende marine ressurser. .... 35</p> <p style="padding-left: 20px;">2.2.3 Utvalgets vurdering av hvilke prinsipper som bør synliggjøres ..... 37</p> <p>2.3 Behov for forenkling av regelverket . 40</p> <p style="padding-left: 20px;">2.3.1 Forholdet mellom fullmaktsrammer og forskriftsregulering ..... 40</p> <p style="padding-left: 20px;">2.3.2 Behovet for en tilgjengelig lov ..... 40</p> <p>2.4 Behovet for en formålsbestemmelse. 42</p> <p><b>3 Urfolks rettigheter i forhold til viltlevende marine ressurser .....</b> 43</p>	<p>3.1</p> <p>3.2</p> <p>3.3</p> <p><b>4</b></p> <p>4.1</p> <p>4.1.1</p> <p>4.1.2</p> <p>4.1.3</p> <p>4.1.4</p> <p>4.2</p> <p>4.2.1</p> <p>4.2.2</p> <p>4.2.3</p> <p>4.2.4</p> <p>4.2.5</p> <p>4.2.6</p> <p>4.2.7</p> <p>4.2.8</p> <p>4.3</p> <p>4.3.1</p> <p>4.3.2</p> <p>4.3.3</p> <p>4.4</p> <p>4.5</p> <p>4.5.1</p> <p>4.5.2</p> <p>4.5.3</p>	<p>Utnyttelsen av de viltlevende marine ressurser hos urfolk i Norge ..... 43</p> <p>Forpliktelser for staten ..... 43</p> <p>Mindretallets vurdering av urfolks rettigheter i forhold til viltlevende marine ressurser ..... 44</p> <p><b>Havressurslovens virkeområde ...</b> 52</p> <p>Utvidelse av saltvannsfiskelovens saklige virkeområde til enhver viltlevende marin ressur og marint genetisk materiale. .... 52</p> <p>Forankring i folkeretten ..... 53</p> <p>Utvidelse til å omfatte bunnfaste arter (sedentære arter) og forholdet til kontinentalsokkelloven ..... 53</p> <p>Nærmere om vandrende dyphavsarter (dyphavsfiske) ..... 55</p> <p>Utvidelse til å omfatte marine genressurser ..... 55</p> <p>Nye aktiviteter som reguleres av loven ..... 56</p> <p>Biomasseuttak ..... 56</p> <p>Bioprospektering ..... 56</p> <p>Patentering av marine genressurser 59</p> <p>Biomangfoldkonvensjonens regler om tilgang til og utnyttelse av marine genressurser ..... 62</p> <p>Fordeling av fordeler fra patentering eller annen utnyttelse av marine genressurser ..... 63</p> <p>Handelsrettslige problemstillinger ved regulering av uttak av marine genressurser og innkreving av fordeler ..... 64</p> <p>Forholdet til forslaget til ny naturmangfoldlov ..... 64</p> <p>Oppsummering og utvalgets vurdering ..... 65</p> <p>Regulering av aktivitet i tilknytning til høsting ..... 66</p> <p>Regulering av aktivitet tilknyttet den økonomiske utnyttelse av ressursene 66</p> <p>Håndheving ..... 68</p> <p>Sjøpattedyr ..... 68</p> <p>Utnyttelse av biprodukter ..... 68</p> <p>Lovens stedlige og personelle virkeområde. .... 69</p> <p>Innledning ..... 69</p> <p>Sjøterritoriet ..... 69</p> <p>Tilstøtende sone ..... 70</p>
---	---	---

4.5.4	Den økonomiske sone og andre havsoner opprettet for særlige formål	70	6.1.7	Utvalgets vurdering	102
4.5.5	Kontinentalsokkelen	72	6.2	Forvaltning av marine økosystemer	104
4.5.6	Jurisdiksjonskompetanse for havområder ved Svalbard og Jan Mayen	72	6.2.1	Innledning	104
4.5.7	Bilandene Dronning Maud Land, Peter Is Øy og Bouvetøya	74	6.2.2	Marine økosystemer i norske havområder	104
4.5.8	Norske og utenlandske rettssubjekter i farvann under norsk jurisdiksjon	74	6.2.3	Økologiske sammenhenger	107
4.5.9	Norske fartøy, statsborgere og personer bosatt i Norge	75	6.2.4	Økosystembasert forvaltning av viltlevende marine ressurser	107
4.5.10	Utenlandske rettssubjekter i internasjonalt farvann	75	6.2.5	Utvalgets vurderinger	108
4.5.11	Jurisdiksjon på det norske landområde innenfor Kongeriket	76	6.2.6	Mindretallets vurderinger	109
4.5.12	Rettssubjekter etter loven	77	6.3	Spørsmål om innføring av et bevaringsprinsipp i forhold til ervervsmessig høsting (speilvending)	109
<b>5</b>	<b>Internrettslige avgrensninger og harmoniseringer</b>	<b>78</b>	6.3.1	Biomangfoldlovutvalgets forslag til bevaringsprinsipp	109
5.1	Fiskeriforbudsloven og lov om Norges økonomiske sone	78	6.3.2	Utvalgets vurdering av spørsmålet om speilvending av havressursloven	110
5.1.1	Fiskeriforbudsloven	78	6.3.3	Mindretallets forslag om innføring av et bevaringsprinsipp (speilvending)	112
5.1.2	Lov om Norges økonomiske sone	79	6.4	Bevaring av det biologiske mangfold og etablering av marine beskyttede områder som ledd i den marine ressursforvaltningen	115
5.1.3	Utvalgets vurdering	79	6.4.1	Innledning – forholdet til Biomangfoldlovutvalget	115
5.2	Fiskeopprettelsesloven	80	6.4.2	Områdebeskyttelse som verktøy i den marine ressursforvaltningen	115
5.3	Havbeite-loven	81	6.4.3	Effekten av marine beskyttede områder	116
5.4	Lov om laksefisk og innlandsfisk m.v	82	6.4.4	Utvalgets vurdering	116
5.5	Deltakerloven	84	6.4.5	Introduksjoner av fremmede arter og genmodifiserte organismer	116
5.6	Råfiskloven	87	6.5	Vitenskapelig havforskning og internasjonale samarbeidsplikter	117
5.7	Matloven	89	6.5.1	De alminnelige regler om vitenskapelig havforskning	117
5.8	Plan- og bygningsloven	90	6.5.2	Internasjonalt forskningssamarbeid som grunnlag for den nasjonale ressursforvaltningen	119
5.9	Havne- og farvannsloven	92	6.6	Hensynet til åpenhet og allmenhetens deltakelse i offentlige beslutningsprosesser	119
5.10	Kystvaktloven	92			
5.11	Forslag til ny naturmangfoldlov	93	<b>7</b>	<b>Ressursuttak - kvotesystemet</b>	<b>121</b>
5.12	Forskriften om utenlandsk vitenskapelig havforskning i norske farvann	94	7.1	Forvaltningens rett og plikt til å fastsette totalkvote	121
5.13	Forholdet til EØS-avtalen og EU-retten	94	7.2	Uttak og fordeling av marine ressurser som er underlagt totalkvote (regulerte bestander)	122
<b>6</b>	<b>Statens eiendomsrett og forvaltningsansvar</b>	<b>97</b>	7.2.1	Kvotefastsettelse og fordeling	122
6.1	Statlig eiendomsrett til viltlevende marine ressurser	97	7.2.2	Spesielt om fastsettelse og differensiering av kvoter på gruppenivå	123
6.1.1	Rettslig utgangspunkt	97			
6.1.2	Rettslig forankring i Havrettskonvensjonen og forholdet til norsk økonomiske sone	98			
6.1.3	Bestemmelser om offentlig eiendomsrett i annen ressurslovgivning	99			
6.1.4	Eiendomsrettens innhold i forhold til dagens rettsstilstand	100			
6.1.5	Eiendomsrettens grenser	100			
6.1.6	Statlig eiendomsrett og forholdet til privat grunn	101			

7.2.3	Spesielt om fastsettelse av kvoter på fartøynivå .....	126	8.4.3	Områdebegrensninger for høsting med større fartøy nær kysten .....	161
7.2.4	Industrikvote .....	127	8.4.4	Tidspunkt for utseiling til deltagelse i høsting .....	162
7.3	Særlige vilkår ved kvoter .....	129	8.4.5	Fangsttid, fredningstid og forbud mot høsting i visse områder .....	162
7.4	Utelukkelse fra eller fangstbegrensning i kvoteregulerte høstingsvirksomheter .....	130	8.5	Utkast- og ilandføringsplikt .....	163
7.5	Ressursrente og overkapasitet .....	131	8.6	Administrativ inndragning .....	165
7.6	Forvaltningsavgift .....	134	8.6.1	Generelle regler for administrativ inndragning .....	165
7.7	Begrenset eiendomsrett til kvoter ....	134	8.6.2	Salgslagenes rolle og bruken av inndratte midler .....	166
7.8	Strukturordninger .....	135	8.6.3	Utvalgets vurdering .....	168
7.9	Områdetildeling .....	138	8.7	Forbud mot omsetning .....	172
7.10	Alternative kvotereguleringer (kvotedager m.m.) .....	139	<b>9</b>	<b>Lokale utvalg, oppsyn og tilsynspersoner</b> .....	173
7.11	Tillatt innblanding av bifangst i kvoten .....	139	9.1	Tilsynspersoner og utvalg .....	173
7.12	Omregningsfaktorer ved beregning av kvoter .....	139	9.2	Lokale oppsyn .....	174
7.13	Salgsorganisasjonenes kompetanse til å fastsette kvoter .....	140	9.3	Oppsummering og utvalgets vurdering .....	174
7.14	Reguleringsrådets rolle ved kvotefastsettelse (høringsprosess) ...	140	<b>10</b>	<b>Aktsomhetsplikt og generelle regler for høsting</b> .....	176
7.15	Adgang til å høste viltlevende marine ressurser som ikke er underlagt totalkvote (uregulerte bestander) ....	143	10.1	Generell aktsomhetsregel og vikeplikt på høstingsfeltet .....	176
7.16	Adgang til å høste viltlevende marine ressurser utenfor erverv .....	143	10.2	Aktsomhet ved setting og trekking av redskap .....	177
7.16.1	Praktiske høstingsforsøk .....	143	10.2.1	Aktsomhet og begrensninger for aktive redskaper .....	178
7.16.2	Høsting utenfor erverv .....	144	10.2.2	Særlige aktsomhetsplikter for enkelte passive redskap .....	179
7.16.3	Undervisningskvoter .....	146	10.3	Generelle regler for utøvelse av høsting .....	179
7.16.4	Kvoter til ressursbasert havforskning .	147	10.3.1	Merking av redskap og forbud mot kasting av redskap og andre gjenstander i sjøen .....	179
7.17	Tilpasninger i deltakerloven i forhold til kvotesystemet som følge av havressurslovens utvidede virkeområde .....	148	10.3.2	Ulovlige høstingsmetoder .....	180
			10.3.3	Steng- og låssetting .....	181
			10.3.4	Helligdagsfred .....	181
<b>8</b>	<b>Utøvelsesregler for et rasjonelt ressursuttak</b> .....	151	<b>11</b>	<b>Kontrollregler</b> .....	183
8.1	Bifangst .....	151	11.1	Kontroll med høsting av viltlevende marine ressurser .....	183
8.2	Seleksjon av fangst .....	154	11.2	Tilrettelegging for kontroll .....	184
8.2.1	Yngelinnblanding .....	154	11.2.1	Fiskeridirektoratets adgang til fartøy, rederikontor mv. ....	184
8.2.2	Minstemål og minstevekt .....	154	11.2.2	Regulering av omlasting av fangst og melding ved avslutning av høsting av kontrollmessige grunner ....	185
8.2.3	Maksimalmål og -vekt .....	154	11.3	Undersøkelse, plombering og stansing av fartøy .....	186
8.2.4	Maskevidde, dimensjoner og utforming av redskap mv. ....	154	11.4	Inspektører og observatører om bord i fartøy. ....	187
8.2.5	Regulering av innretninger og redskapstyper .....	155			
8.3	Høstings- og fiskeredskap .....	156			
8.3.1	Aktive redskap .....	156			
8.3.2	Passive redskap .....	158			
8.4	Tids- og områdebegrensninger .....	160			
8.4.1	Havdeling og begrensning av antall aktører på høstingsfelt .....	160			
8.4.2	Områdebegrensninger for bruk av trålredskap .....	160			

11.5	Register for satellittdata og andre kontrolldata .....	187	14.1	Generelt .....	209
11.6	Salgslagenes kontrollansvar .....	188	14.2	Materielle endringer i saltvannsfiskelovens system .....	209
11.7	Kontrollplikter for høsting i erverv ...	190	14.3	Økonomiske og administrative konsekvenser ved forutsatt bruk av enkelte fullmaktshjemler .....	211
11.7.1	Landings- og sluttседdel .....	190			
11.7.2	Føring av fangstdagbok og andre rapporteringsplikter .....	191	<b>15</b>	<b>Bemerkninger til de enkelte paragrafer</b> .....	214
11.7.3	Oppgaveplikt for mottaker .....	191	Kap. I	Lovens formål og virkeområde .....	214
11.7.4	Registreringsplikt for kjøpere i første hånd og mottakere. ....	192	Kap. II	Beskyttelse av høstingsgrunnlaget .....	218
11.8	Kontrollplikter om bord i høstingsfartøy .....	192	Kap. III	Forvaltningsmål og reguleringsråd .....	222
11.8.1	Tekniske dokumenter og tegninger	192	Kap. IV	Fangstmengde og kvoter .	223
11.8.2	Satelittsporing og påbud om annet kontrollutstyr .....	192	Kap. V	Marin bioprospektering og utnyttelse av marine genressurser .....	226
11.8.3	Plikt til adskilt stuing og sortering ...	193	Kap. VI	Høsting utenfor erverv ....	227
11.8.4	Tilgjengelighet på radio .....	193	Kap. VII	Høstingsmønster .....	228
11.8.5	Forbud mot å ha visse typer redskap og utstyr om bord under høsting ....	193	Kap. VIII	Tilrettelegging for kontroll	231
11.9	Kontrollkriterier .....	194	Kap. IX	Orden på høstingsfelt, erstatning mv. ....	234
11.9.1	Faktorer for beregning av rund fisk.	194	Kap. X	Avgifter .....	238
11.10	Meddelelse av opplysninger til bruk i kontroll .....	194	Kap. XI	Utvalg og tilsyn .....	239
<b>12</b>	<b>Erstatning</b> .....	196	Kap. XII	Kontroll og håndheving ...	240
12.1	Bergelønn og innløsning for tapt redskap .....	196	Kap. XIII	Administrative reaksjoner, straff og straffeprosessuell inndragning. Havressursfondet. ...	245
12.2	Objektivt ansvar .....	196	Kap. XIV	Ikrafttredelse og gjennomføring .....	247
12.3	Sjøpant .....	197	<b>16</b>	<b>Ikke videreførte bestemmelser og endringsforslag til andre lover</b> ....	248
12.4	Bevisbyrderegler .....	197	16.1	Bestemmelser som ikke foreslås videreført .....	248
<b>13</b>	<b>Straff, straffeprosessuell inndragning og administrative reaksjoner</b> .....	199	16.2	Forslag til endringer i annen lovgivning .....	253
13.1	Innledning .....	199	16.2.1	Kystvaktloven .....	253
13.2	Det generelle straffansvar i saltvannsfiskeloven og forholdet til andre straffebestemmelser .....	199	16.2.2	Soneloven .....	253
13.3	Begrensninger i straffansvar for underordnet mannskap .....	200	16.2.3	Fiskeriforbudsloven .....	254
13.4	Strafferammer .....	201	16.2.4	Deltakerloven .....	255
13.5	Nærmere om særdeles straffskjerpene forhold .....	202	16.2.5	Råfiskloven .....	255
13.6	Straffeprosessuell inndragning av fangst, fartøy og utstyr .....	202	16.2.6	Kontinentalsokkeloven .....	256
13.7	Tvangsmulkt .....	203	16.2.7	Lakse- og innlandsfiskeloven .....	256
13.8	Overtredelsesgebyr .....	204	16.2.8	Oppdrettsloven og havbeiteloven (ny akvakulturlov) .....	256
13.9	Forholdet mellom straff, straffeprosessuell inndragning, administrative sanksjoner og EMKs bestemmelser om dobbelstraff .....	207	<b>Vedlegg</b>		
13.10	Særlige straffeprosessuelle regler ...	207	1	Internasjonale forpliktelser og politiske viljeserklæringer .....	257
<b>14</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget</b> .....	209	2	Norsk fangststatistikk .....	271
			3	Samfunnsøkonomisk verdiskapning	283



# Utkast til lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser (Havressursloven)

## Kap. I Lovens formål og virkeområde

---

### § 1-1 Lovens formål

Lovens formål er å sikre en samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av viltlevende marine ressurser gjennom bærekraftig utnyttelse og langsiktig bevaring.

### § 1-2 Lovens saklige virkeområde

Loven gjelder all utnyttelse av viltlevende marine ressurser og tilhørende genetisk materiale.

Loven gjelder også ved omlasting, levering, landing, mottak, transport, oppbevaring og omsetning for å kontrollere at høsting er i samsvar med bestemmelser fastsatt i eller i medhold av loven.

Loven gjelder også for annen aktivitet enn nevnt ovenfor, når slik aktivitet har betydning for forvaltningen og utnyttelsen av viltlevende marine ressurser.

### § 1-3 Lovens stedlige virkeområde

Loven gjelder på norsk fartøy, det norske fastlandet, i norsk sjøterritorium og indre farvann, på norsk kontinentalsokkel og i områder etablert med hjemmel i lov om Norges økonomiske sone § 1.

Kongen kan bestemme at hele eller deler av loven skal gjelde for norsk landterritorium på Jan Mayen, Svalbard, Bouvetøya, Peter Is øy og Dronning Maud Land.

### § 1-4 Lovens personelle virkeområde

Loven gjelder for norske og utenlandske rettssubjekter innenfor lovens stedlige virkeområde.

Loven gjelder for norske rettssubjekter også utenfor lovens stedlige virkeområde, så langt dette ikke strider mot annen stats jurisdiksjon.

For utenlandske rettssubjekter i områder etablert med hjemmel i lov om Norges økonomiske sone § 1, gjelder ikke forskrifter fastsatt i eller i

medhold av loven med mindre de uttrykkelig fastslår at de skal gjelde.

Loven gjelder for utenlandske rettssubjekter i områder utenfor noen stats jurisdiksjon når dette følger av internasjonal avtale, og for fartøy som det er rimelig grunn til å tro er uten nasjonalitet eller som flaggstaten ikke utøver kontroll med.

### § 1-5 Retten til viltlevende marine ressurser og tilhørende genetisk materiale

I vill tilstand tilhører de viltlevende marine ressurser staten. Statens eiendomsrett omfatter ikke viltlevende marine ressurser som vokser på privat grunn.

Marint genetisk materiale tilhører staten, og kan ikke erverves.

### § 1-6 Forvaltningen av viltlevende marine ressurser og tilhørende genetisk materiale

De viltlevende marine ressurser og tilhørende genetisk materiale forvaltes etter følgende hensyn:

- a) en føre var-tilnærming i tråd med internasjonale avtaler og retningslinjer
- b) en økosystembasert tilnærming som ivaretar hensynet til biologisk mangfold og viktige områder for livssyklusen til viltlevende marine ressurser
- c) en optimal utnyttelse og hensiktsmessig fordeling av ressursene
- d) en effektiv kontroll av ressursuttaket
- e) at høstingsmetoder og redskapsbruk tar hensyn til behovet for å redusere negative virkninger på levende marine ressurser
- f) tilpasning av høstingsmønstre til marin verdiskaping, marked og industri
- g) tilrettelegging for samfunnsutvikling og kultur langs kysten
- h) samsvar med annen virksomhet og konkurrerende interesser
- i) en effektiv gjennomføring av folkerettslige forpliktelser
- j) adgang og åpenhet i offentlige beslutningsprosesser

- k) bidra til å sikre det materielle grunnlaget for samisk kultur

#### § 1-7 Forholdet til folkeretten

Loven gjelder med de begrensninger som følger av internasjonal avtale og folkeretten for øvrig.

## Kap. II Beskyttelse av høstingsgrunnlaget

### § 2-1 Områdebeskyttelse

Departementet kan opprette marine beskyttede områder, hvor høsting og annen utnyttelse av viltlevende marine ressurser er forbudt.

Det kan gjøres unntak for visse høstingsmetoder eller for høsting av visse arter i angitte perioder og områder, dersom slik høsting ikke vil være i strid med beskyttelsesformålet.

### § 2-2 Forbud mot høsting i områder påvirket etter forurensning

Departementet kan forby eller begrense høsting i områder og på arter som kan være påvirket av forurensning.

### § 2-3 Forbud mot bruk av sprengstoff, skytevåpen og gift

Bruk av sprengstoff, skytevåpen og gift til høsting er forbudt.

Forbudet mot bruk av sprengstoff og skytevåpen gjelder ikke ved høsting av sjøpattedyr eller større bruskfisk. Departementet kan i forskrift fastsette unntak fra første ledd og gi nærmere regler for å sikre at avlaving av sjøpattedyr og større bruskfisk skjer skånsomt og i samsvar med prinsipper for forsvarlig høsting.

### § 2-4 Forbud mot høsting med trål

Det er forbudt å høste med trål innenfor territorialgrensen utenfor det norske fastland, med unntak av taretrål, reketrål og krepsetrål.

Departementet kan i forskrift gjøre unntak fra forbudet innenfor visse områder, for visse tidsperioder eller for høsting med bestemt trålredskap. Slike unntak kan fastsettes forskjellig for ulike fartøystørrelser, for tråling etter ulike arter og etter hvilken anvendelse fangsten går til.

Departementet bestemmer hva som er å anse som trål etter denne paragraf.

### § 2-5 Bifangst av fugl, sjøpattedyr mv.

Departementet kan gi bestemmelser om utforming og bruk av høstingsredskap for å sikre at høstingsmetoder og redskapsbruk bidrar til å unngå skadelige virkninger på andre arter enn målarter. Det skal særlig legges vekt på regler som kan hindre unødig tap av fugl og sjøpattedyr, samt annen uønsket bifangst.

### § 2-6 Ilandføringsplikt

Fangst skal alltid føres i land av høster når den ikke er levedyktig. Fangst som er høstet i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven skal straks slippes på sjøen dersom den fortsatt er levedyktig, såfremt det ikke er fastsatt utkastforbud etter tredje punktum. Departementet kan i forskrift fastsette forbud mot utkast av fangst og biologisk avfall.

Ilandføringsplikt gjelder ikke bifangst av sjøfugl og sjøpattedyr. Departementet kan i forskrift gjøre ytterligere unntak fra ilandføringsplikten etter første ledd.

### § 2-7 Fangst som er høstet i strid med loven

Fangst eller verdien av fangst som er høstet i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven eller lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst, er Havressursfondets eiendom uten hensyn til om forholdet medfører straffeansvar.

Vedtak om tilbakeføring av fangst gis av departementet når det er overveiende sannsynlig at fangsten oppfyller ett av kravene i første ledd.

Departementet kan ved forskrift gi regler om fastsettelse av verdien og vederlag for omkostninger ved ilandføring når det er åpenbart at slik høsting ikke var tilsiktet.

Endelig vedtak er tvangsgrunnlag for utlegg eller kan innkreves ved motregning i senere fangstoppgjør av vedkommende salgsorganisasjon.

### § 2-8 Forbud mot omsetning

Det er forbudt å motta eller omsette fangst som er tatt i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Omsetning er likevel tillatt når dette skjer som Havressursfondets eiendom.

### § 2-9 Regulering av virksomhet som undergraver forvaltningstiltak

Departementet kan forby og gi nærmere bestemmelser om levering av støttetjenester og

andre aktiviteter som bidrar til å opprettholde virksomhet som undergraver nasjonale og internasjonale forvaltningstiltak.

#### § 2-10 Forbud mot å etterlate gjenstander i sjøen

Det er forbudt å kaste, etterlate eller unødvendig la stå igjen redskap, fortøyninger og andre gjenstander i sjøen eller på bunnen som kan skade marint liv, hemme utøvelsen av høsting, skade høstingsredskaper eller sette fartøy i fare.

Den som etterlater redskap mv. i strid med denne paragraf, er forpliktet til å rydde opp og fjerne gjenstandene. Fiskeridirektoratet kan gi pålegg om rydding og fjerning.

Etterkommes ikke pålegg gitt i medhold av annet ledd, kan Fiskeridirektoratet iverksette nødvendige tiltak for den ansvarliges regning og risiko. Utgifter ved slike tiltak er tvangsgrunnlag for utlegg.

#### § 2-11 Regulering av konkurrerende arealbruk

For å beskytte villlevende marine ressurser og muligheter for høsting, herunder bruk av kaste- og låssettingsplasser, kan Kongen gi forskrifter om bruk av sjøareal ved annen virksomhet enn etter denne lov.

### Kap. III Forvaltningsmål og reguleringsråd

#### § 3-1 Forvaltningsmål

For å legge til rette for en økosystembasert tilnærming kan departementet fastsette forvaltningsmål for levende marine ressurser.

#### § 3-2 Reguleringsråd

Før det utferdiges regulerende bestemmelser i medhold av loven, kan det innhentes uttalelse fra et råd oppnevnt av departementet. Rådets uttalelse skal innhentes ved fastsettelse av kvoter etter kap. IV, med unntak av totalkvote etter § 4-1. Rådets uttalelse behøver ikke innhentes når det gjøres endringer i reguleringene i løpet av kvoteåret.

Departementet kan fastsette nærmere forskrifter om sammensetning av Reguleringsrådet.

Rådets behandling kan tre i stedet for høring etter forvaltningsloven § 37, når berørte interesseorganisasjoner er gitt anledning til å uttale seg i saken.

### Kap. IV Fangstmengde og kvoter

#### § 4-1 Total- og gruppekvote

Departementet kan fastsette en største tillatte fangst (totalkvote) for villlevende marine ressurser angitt i kvantum, antall individ eller høstingsdøgn. Slike bestemmelser kan begrenses til et nærmere angitt område.

Departementet kan også fastsette en største tillatte fangst for enkelte fartøy- eller redskapsgrupper eller annen definert krets (gruppekvote).

Når det er fastsatt en total- eller gruppekvote etter første eller annet ledd, kan departementet gi forskrift om periodisering eller områdefordeling for høsting av kvoten.

#### § 4-2 Kvoter for fartøy

Departementet kan i forskrift fastsette fartøy- eller maksimalkvoter for bestemte tidsrom eller pr. tur. Kvoten kan fastsettes for en bestand eller samlet for flere bestander, og begrenses til visse områder.

Kvoter kan fastsettes i kvantum, antall individer eller i antall høstingsdøgn.

#### § 4-3 Tildeling av kvoter

Kvoter etter § 4-2 fordeles til fartøy som det er gitt ervervstillatelse for og som har adgang til å delta i vedkommende høstingsvirksomhet etter reglene gitt i eller i medhold av lov 26. mars nr. 15 1999 om retten til å delta i fiske og fangst.

Kvoter kan også fordeles til industribedrift som driver bearbeiding av villlevende marine ressurser. Når det er gitt kvote til slik industribedrift, kan bedriften leie fartøy som har adgang til å delta i vedkommende høstingsvirksomhet til å høste kvoten.

Kvoter kan også fordeles til person eller foretak, når fartøy som nevnt i første ledd ikke benyttes i den aktuelle høstingsvirksomhet. Kvotetildeling etter dette ledd kan gjøres avhengig av registrering i eget register.

Kvoter kan også fordeles til undervisningsinstitusjon som er offentlig godkjent. Undervisningsinstitusjonen kan benytte eget fartøy eller leie fartøy som det er gitt ervervstillatelse for.

#### § 4-4 Spesielle kvoteordninger

Som ledd i en tilpasning av høstingsflåten til ressursgrunnlaget, kan departementet i forskrift fastsette regler om forhøyet kvote for enkeltfartøy,

når annet fartøy permanent eller midlertidig tas ut av høstingsvirksomhet. Departementet kan fastsette ytterligere vilkår for tildeling av slik forhøyet kvote.

## Kap. V Marin bioprospektering og utnyttelse av marine genressurser

### § 5-1 Tillatelse til marin bioprospektering

Uttak og undersøkelse i sjø som ledd i marin bioprospektering krever tillatelse fra Fiskeridirektoratet. Departementet kan gi forskrift om hvilke opplysninger søknad må inneholde.

### § 5-2 Gjennomføring av marin bioprospektering

Lovens bestemmelser gjelder for marin bioprospektering så langt de passer.

Departementet kan fastsette forskrifter om gjennomføring av bioprospektering, og herunder i forskrift gjøre unntak fra bestemmelser i eller i medhold av loven.

### § 5-3 Fordeler av utnyttelse av marint genetisk materiale

I tillatelse etter § 5-1 kan det stilles vilkår om at en andel av overskuddet av eller andre fordeler fra utnyttelse av norsk marint genetisk materiale, skal tilfalle staten.

I tillatelse etter § 5-1 kan det også bestemmes at genetisk materiale og resultater fra prospekteringen ikke kan omsettes eller videreformidles uten samtykke fra og eventuelt vederlag til staten.

Departementet kan også bestemme at en andel av overskuddet eller andre fordeler som nevnt i første ledd skal tilfalle staten, når det ikke er gitt tillatelse etter § 5-1 til å utnytte norsk marint genetisk materiale.

## Kap. VI Høsting utenfor erverv

### § 6-1 Høsting fra land eller med fartøy som ikke er merkeregistrert

Når det drives høsting fra land eller med fartøy som ikke er merkeregistrert, kan det bare nyttes:

- håndsnøre, fiskestang og én maskindrevet juksa eller dorg
- garn med samlet lengde på inntil 210 meter
- liner med inntil 300 angler
- inntil 20 teiner eller ruser

Departementet kan gi dispensasjon for bruk av landnot.

Departementet kan i forskrift fastsette kvantums- og områdebegrensninger og begrensninger i og forbud mot omsetning av fangst.

For utenlandske rettssubjekter gjelder fiskeriforbudsloven § 3.

For høsting utenfor erverv gjelder lovens øvrige bestemmelser så langt de passer.

### § 6-2 Havforskning og praktiske redskapsforsøk

Fiskeridirektoratet kan tillate havforskning og praktiske redskapsforsøk uten hensyn til bestemmelsene gitt i eller i medhold av loven eller annen lovgivning.

Departementet kan bestemme hva som regnes som havforskning og praktiske redskapsforsøk.

For havforskning og praktiske redskapsforsøk gjelder lovens øvrige bestemmelser så langt de passer.

## Kap. VII Høstingsmønster

### § 7-1 Gjennomføring av høsting

Departementet kan gi forskrifter om gjennomføring av høsting, herunder

- tidsrom for høsting og tidspunkt for utseiling
- forbud mot høsting i visse områder, av visse arter eller med visse redskap
- bruk og røkting av redskap og andre innretninger i forbindelse med høsting,
- om største eller minste tillatte størrelse på individ, og at det bare eller for en del skal høstes hann- eller hunnindivider.
- tillatt bifangst

### § 7-2 Høsting på helligdager

Departementet kan gi forskrift om forbud mot og regulering av høsting i erverv i tilknytning til helligdager i bestemte områder eller for bestemte høstingsvirksomheter eller fartøygrupper, når dette er nødvendig av hensyn til

- en rasjonell eller hensiktsmessig utøvelse av høstingen
- den alminnelige helligdagsfred, eller
- når det foreligger andre særlige omstendigheter

I utvalgsområder og der det er foretatt havdeling kan departementet forby høsting etter § 6-1 når det er gitt forskrifter i medhold av første ledd.

### § 7-3 Utforming av redskap

Departementet kan gi forskrifter om utforming og merking av redskap for høsting og andre innretninger som brukes i forbindelse med høstingen.

### § 7-4 Havdeling mellom fartøy- eller redskapsgrupper

Departementet kan gi forskrifter om forbud mot høsting for visse fartøy- eller redskapsgrupper innenfor grunnlinjene, innenfor linjer i en viss avstand fra grunnlinjene eller innenfor fastsatte posisjoner, og hvor mange fartøy fra forskjellige grupper som kan høste samtidig i et område.

For trålfiske gjelder i tillegg reglene i § 2-4.

### § 7-5 Anvendelse av fangsten

Departementet kan bestemme at hele eller deler av fangsten skal gå til konsum. Det kan også fastsettes forbud mot en bestemt anvendelse av fangsten.

### § 7-6 Plikt til å innhente informasjon

Departementet kan gi forskrift om plikt til å lytte på bestemte radiofrekvenser til bestemte tider, eller om plikt til å anskaffe og bruke annet kommunikasjonsutstyr for å motta meldinger fra myndighetene.

## Kap. VIII Tilrettelegging for kontroll

### § 8-1 Plikt til å legge til rette for kontroll mv.

For å legge til rette for kontroll med bestemmelser i eller i medhold av loven eller annen havressurslovgivning, kan departementet ved forskrift forby eller gi pålegg om å ha og bruke utstyr eller redskap, oppbevaring av redskap, godkjente beskrivelser av oppbevaringssted og regler om hvordan fangst skal stues.

Departementet kan bestemme i hvilken utstrekning den som driver høsting skal dekke kostnadene ved anskaffelse, installasjon og bruk av utstyr til kontrollformål.

### § 8-2 Omregningsfaktorer

Departementet kan gi forskrifter om omregningsfaktorer fra bearbeidet og landet fangst til rund vekt.

### § 8-3 Plikt til å besvare anrop

Bruker av fartøy har plikt til å besvare anrop fra myndigheter som fører kontroll med bestemmel-

ser i eller i medhold av loven eller annen ressurslovgivning.

### § 8-4 Høsters opplysningsplikter

Departementet kan ved forskrift pålegge eier eller bruker av fartøy å føre fangstdagbok og gi andre opplysninger til myndighetene om høsting, landing og omlasting av fangst.

Det kan gis pålegg om bruk av nærmere bestemt elektronisk utstyr for registrering og overføring av opplysninger som omtalt i første ledd.

### § 8-5 Omlasting, skifte av høstingsområde eller avslutning av høsting

Departementet kan ved forskrift forby og gi nærmere regler om omlasting.

Departementet kan ved forskrift gi pålegg om at den som omlaster, skifter høstingsområde eller avslutter høstingen skal gi melding om dette innen fastsatte frister og fremstille seg for kontroll på eller innenfor bestemte posisjoner eller i bestemt havn.

### § 8-6 Plikt til å gi opplysninger ved mottak mv. av fangst.

Departementet kan ved forskrift pålegge enhver som mottar, oppbevarer eller omsetter fangst å gi opplysninger om fangsten til myndighetene. Det samme gjelder når fangst omlastes til annet fartøy.

Departementet kan gi enhver som mottar, oppbevarer eller omsetter fangst de pålegg som er nødvendige for å sikre kontroll med hvilken mengde som blir mottatt, oppbevart eller omsatt.

Departementet kan ved forskrift bestemme at enhver som mottar fangst fra fartøy skal gi myndighetene forhåndsvarsel om anløpstidspunkt.

Det kan gis pålegg om bruk av nærmere bestemt elektronisk utstyr for registrering og overføring av opplysninger som omtalt i første og annet ledd.

## Kap. IX Orden på høstingsfelt, erstatning mv.

### § 9-1 Aktsomhetsregler

Enhver som kommer til høstingsfelt hvor redskap er satt ut, skal gjøre seg kjent med hvor redskapen står. Enhver skal opptre slik at høstingsredskaper ikke skades eller utsettes for fare.

Det er forbudt å hindre eller ødelegge høstingsmuligheter med skyting, støy eller annen utilbørlig opptreden.

Departementet kan gi nærmere regler om manøvrering av fartøy og opptreden på høstingsfelt.

#### § 9-2 Forkastregelen

Den som først begynner å sette ut sine redskaper og fortsetter med det uten usedvanlig opphold, har rett til å høste i det område som redskapene krever eller vil omslutte.

Fartøy som begynner å sette ut sine redskaper samtidig har lik rett.

Fartøy som ikke har redskaper ute, skal på oppfordring flytte dersom det ligger i veien for den som har begynt å høste eller går i gang med å sette ut sine redskaper.

#### § 9-3 Høsting med trål eller snurrevad

Det er forbudt å høste med trål eller snurrevad nærmere enn én nautisk mil fra utsatt fiske- eller fangstredskap eller merke for slike redskap eller fartøy som driver garn- eller linefiske.

Departementet kan bestemme at grensen i første ledd skal være kortere eller ikke skal gjelde for bestemte fiskerier med trål eller snurrevad.

Bestemmelsene i første ledd får ikke anvendelse der det er opprettet utvalgsområde eller foretatt havdeling i medhold av loven.

#### § 9-4 Lås- og stengsetting

Enhver som høster med not har rett til å fortøye slepekast i land, når det skjer i rimelig avstand fra bebodd hus eller hytte og uten utilbørlig fortrengsel eller ulempe for andre.

Det er forbudt å høste nærmere enn 100 meter og å ferdes nærmere enn 20 meter fra slepekast eller steng som er fortøyet i land eller oppankret på annen måte.

Departementet kan fastsette forskrifter om sleping og stengsetting av fangst i sjøen, herunder oppbevaring av fangst og åpning av steng, for å hindre at fangsten blir skadet, kvalitetsforringet eller at fangsten forurenser eller blir forurenset av omgivelsene.

#### § 9-5 Berging av redskap og fangst

Den som berger bortdrevet, tapt eller etterlatt redskap, herunder lettboat og annet utstyr, skal så snart som mulig gi melding om dette til eieren eller nærmeste offentlige myndighet.

Den som berger redskap har rett til bergelønn som fastsettes i samsvar med sedvane eller til det

som anses rimelig. Bergelønn må ikke overstige verdien av det bergede.

Berget fangst tilfaller bergeren. Er verdien av fangsten betydelig større enn bergelønnen, kan denne helt eller delvis falle bort.

Eier er ikke forpliktet til å løse inn det som er berget. Det bergede kan ikke kreves utlevert før bergelønn og kostnader er dekket.

Departementet kan fastsette forskrifter om berging av redskaper.

#### § 9-6 Erstatningsansvar

Enhver som volder skade på redskaper som er satt ut i sjøen for fangst, plikter uten hensyn til skyld å erstatte skaden, herunder tap av fangst og tap som følge av avbrekk i høstingen.

Erstatningsplikten etter første ledd kan reduseres eller falle bort dersom skadevolder godtgjør at vedkommende er uten skyld i skaden.

Er det voldt skade på drivende eller faststående redskap, har trål- og snurrevadfiskere som samtidig har trålet eller drevet snurrevadsfiske på feltet bevisbyrden for at de ikke er årsak til skaden, med mindre omstendighetene avgjort taler imot at slikt bevis blir krevd.

#### § 9-7 Panterett til sikring av erstatningskrav

Den som har krav på skadeerstatning etter denne lov eller som følge av sammenstøt mellom høstingsfartøyer, hjelpefartøyer, fartøyer som deltar i føring av fangst eller andre fartøyer som deltar i høstingen, har panterett i skadevolders fartøyer, redskaper og fangst. Reglene om sjøpant i lov 24. juni 1994 nr. 39 (sjøloven) kap. 3 gjelder tilsvarende. Med hensyn til prioritet er kravet likestilt med de krav som er nevnt i sjøloven. Panterett i fangst faller bort når fangsten er levert, men fordringshaveren får i stedet panterett i salgssummen.

## Kap. X Avgifter

#### § 10-1 Forvaltningsavgift

Departementet kan gi forskrift om avgift for oppgaver som utføres av offentlige myndigheter innenfor virkeområdet for denne lov, herunder nærmere bestemmelser om plikten til å svare avgift, innkreving av avgift og om opplysningsplikt for den som leverer og mottar fangst når dette er bestemmende for avgiftspliktens omfang. Avgiften kan fastsettes ulikt for forskjellige fartøygrupper.

Skyldig avgift er tvangsgrunnlag for utlegg.

### § 10-2 Ressursrente

Departementet kan gi forskrift om innkreving av ressursrente.

Departementet kan i forskrift gjøre tildeling av kvote etter reglene i kapittel IV avhengig av at det betales en avgift tilsvarende en andel av ressursrenten.

Departementet gir nærmere bestemmelser om avgiften, herunder om plikten til å svare avgift og innkreving av avgiften, samt om opplysningsplikt for den som leverer og den som mottar fangst.

Skyldig avgift er tvangsgrunnlag for utlegg.

### § 10-3 Strukturfond

Departementet kan ved forskrift pålegge den som leverer fangst å betale en avgift av fangstverdien til et strukturfond for kapasitetstilpassning av fiskeflåten.

Departementet gir nærmere bestemmelser om avgiften, herunder om plikten til å svare avgift, innkreving av avgiften og anvendelse av strukturfondet, samt om opplysningsplikt for den som leverer og den som mottar fangst. Skyldig avgift er tvangsgrunnlag for utlegg. Avgiftssatsen skal vedtas av Stortinget ved den årlige budsjettbehandlingen.

Utgifter til innkreving av avgiften og tildeling av tilskudd fra strukturfondet dekkes av avgiftsmidlene.

Denne paragraf gjelder til 1. juli 2008.

## Kap. XI Utvalg og tilsyn

### § 11-1 Forskrifter i utvalgsområder

Departementet kan opprette utvalgsområder, hvor Fiskeridirektoratet eller utvalg oppnevnt av Fiskeridirektoratet kan fastsette forskrifter om havdeling og sikkerhetsavstand mellom ulike redskapsgrupper, utplassering og merking av redskap, tidspunkt for utseiling og lignende, samt om melde- og oppgaveplikt til Fiskeridirektoratet for å delta i høstingen i slike områder.

Lokale forskrifter i medhold av denne bestemmelse kan ikke stride mot forskrifter gitt av departementet. Forvaltningsloven kapittel VII får ikke anvendelse på lokale forskrifter med hjemmel i denne bestemmelse. Lokale høsterorganisasjoner har forslagsrett ved fastsettelsen av lokale forskrifter og ved oppnevning av utvalg.

### § 11-2 Tilsynspersoner

I utvalgsområder kan Fiskeridirektoratet gi lokale tilsynspersoner i oppdrag å opprettholde ro

og orden på høstingsfelt, og å hindre overtredelse av bestemmelser i eller i medhold av loven ved veiledning og advarsel. Tilsynspersoner kan gjennom skriftlig forlik løse tvist oppstått i forbindelse med eller under høsting. Forlik er tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdelsesloven når forliket er underskrevet av partene og bekreftet av tilsynsperson.

## Kap. XII Kontroll og håndheving

### § 12-1 Fiskeridirektoratets kontrollansvar

Fiskeridirektoratet skal føre kontroll med at bestemmelser gitt i eller i medhold av loven og annen lovgivning om deltakelse i, leting etter, uttak, omsetning og produksjon av villlevende marine ressurser blir overholdt.

### § 12-2 Gjennomføring av kontroll

Fiskeridirektoratet skal gis uhindret og umiddelbar adgang til fartøy, rederikontor og hos enhver som i ervervsøyemed er i besittelse av eller lagrer villlevende marine ressurser eller relevante dokumenter og opplysninger.

Fiskeridirektoratet skal gis uhindret og umiddelbar adgang til regnskap, relevante dokumenter, gjenstander og opplysninger hos enhver som omfattes av første ledd.

Ansvarshavende eller dennes representant skal gi Fiskeridirektoratet nødvendig bistand og legge fram relevante gjenstander, opplysninger og dokumenter, samt bekrefte disse, og tillate merknader i fangst dagbok, mottaksjournal og lignende. Ansvarshavende eller dennes representant skal undertegne den rapporten inspektøren setter opp, men kan påføre rapporten merknader.

Fiskeridirektoratet kan gi pålegg om å stanse høsting, trekke redskap og stanse fartøy, og selv trekke redskap og forankring til slike. Fiskeridirektoratet kan plombere redskap og oppbevaringssteder for villlevende marine ressurser, dokumenter, relevante opplysninger og gjenstander.

Fiskeridirektoratet kan åpne emballasje og gjennomføre andre prøver av løpende produksjon, herunder tine frossen vare, for å kontrollere de opplysninger som fremgår av fangst dagbok eller andre dokumenter. Utgifter som påføres eieren av varen eller andre gjennom slike undersøkelser, kan ikke kreves refundert.

Politiet plikter å yte Fiskeridirektoratet nødvendig hjelp og beskyttelse under utførelse av kontroll.

### § 12-3 Utplassering av kontrollører og observatører

Det kan utplasseres kontrollører eller observatører om bord på høstingsfartøy. Nødvendig kost og losji skal gis på fartøyets kostnad. Kontrollør og observatør skal uten vederlag gis adgang til å bruke radio og annet kommunikasjonsutstyr.

Departementet kan gi forskrift om:

- a) observatørens oppgaver
- b) hvilke fartøygrupper og hvor mange fartøy som skal ha kontrollør eller observatør ombord, samt hvordan utvelgelsen av fartøy skal skje
- c) at kostnadene ved kontrollør- og observatørordninger, herunder lønns- og transportkostnadene, helt eller delvis skal bæres av enkeltfartøy eller fordeles på alle deltakende fartøy i en nærmere definert fartøygruppe, og
- d) at fartøy som ikke har betalt pålagte kontrollør- eller observatørkostnader kan nektes å delta i vedkommende høstingsvirksomhet

Krav etter denne bestemmelse er tvangsgrunnlag for utlegg.

### § 12-4 Kontrollregister

Fiskeridirektoratet kan opprette registre for innsamling, lagring og bruk av opplysninger innhentet gjennom elektronisk sporing av fartøy eller gjennom meldingsordninger fastsatt i eller i medhold av loven.

Departementet kan ved forskrift fastsette nærmere regler om registrering og bruk av opplysninger i slike registre.

### § 12-5 Salgsorganisasjonenes kontrolloppgaver

Salgsorganisasjon som har vedtekter godkjent i medhold av lov 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk, skal utføre kontroll med at bestemmelser gitt i eller i medhold av loven blir overholdt. Kontrollen etter foregående punktum skal være begrenset til opplysninger som naturlig følger av salgsorganisasjonens virksomhet etter råfiskloven, særlig kontroll med at fangstuttak og landet fangst er i samsvar med bestemmelser fastsatt i medhold av loven her.

Departementet kan gi forskrift om kontroll som utøves etter første ledd og om rapporterings- og kontrollrutiner.

### § 12-6 Kontroll utenfor salgsorganisasjonens førstehåndsomsetning

Dersom ingen salgsorganisasjon er tillagt førstehåndsomsetningen for fangsten, og salgsorganisasjonene ikke er pålagt å føre kontroll med fang-

sten, kan departementet i forskrift eller enkeltvedtak bestemme at ilandføring eller levering skal skje ved bestemte eller avtalte mottak, eller at transport skal skje over bestemte kontrollpunkter.

Departementet kan pålegge salgsorganisasjonene å kontrollere opplysninger om fangster som ikke omfattes av salgsorganisasjonens rett til førstehåndsomsetning.

### § 12-7 Meddelelse av opplysninger

Fiskeridirektoratets personell kan uten hinder av taushetsplikt gi vedkommende kontrollmyndighet, politi eller påtalemyndighet opplysninger som har naturlig sammenheng med Fiskeridirektoratets oppgaver i medhold av loven.

Taushetsplikt som påhviler personell i andre kontrollmyndigheter politi eller påtalemyndighet er ikke til hinder for at disse meddeler opplysninger som nevnt i første ledd til Fiskeridirektoratet.

Kongen kan gi nærmere bestemmelser om utveksling av opplysninger etter første og annet ledd.

## Kap. XIII Administrative reaksjoner, straff og straffeprosessuell inn- dragning. havressursfondet.

### § 13-1 Tvangsmulkt

For å sikre at bestemmelser fastsatt i eller i medhold av loven blir oppfylt, kan det ilegges tvangsmulkt.

Tvangsmulkten fastsettes som en løpende mulkt, og skal begynne å løpe fra en særskilt fastsatt frist for oppfyllelse av pålegget dersom denne fristen er utløpt uten atplikten er oppfylt.

Endelig vedtak om ilegging av tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.

Departementet kan i særlige tilfeller redusere eller frafalle påløpt mulkt.

Departementet kan gi forskrift med nærmere regler om fastsettelse, varighet og gjennomføring av tvangsmulkt, herunder bestemmelser om rente og tilleggsgebyr dersom tvangsmulkten ikke blir betalt ved forfall.

### § 13-2 Overtredelsesgebyr

Ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av bestemmelsene gitt i eller i medhold av loven, kan det ilegges et gebyr. Det kan tas hensyn til de ekstra kostnader som kontrolltiltak og behandling av saken har medført.

Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.



Departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om fastsettelse og gjennomføring av overtredelsesgebyr, herunder bestemmelser om rente og tilleggsgebyr dersom overtredelsesgebyret ikke blir betalt ved forfall.

#### § 13-3 Havressursfondet

Havressursfondet består av verdier av fangst tilbakeført etter § 2-7 og midler innkrevd i medhold av § 13-1 og § 13-2.

Departementet gir bestemmelser om organiseringen av Havressursfondet og hvordan fondets midler skal disponeres.

#### § 13-4 Straffansvar

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, straffes med bøter eller fengsel i inntil 1 år dersom forholdet ikke rammes av strengere straffebestemmelse.

På samme måte straffes forsøk og medvirkning.

Under særdeles skjerpene omstendigheter kan fengsel i inntil 3 år anvendes.

Er overtredelsen begått av noen av besetningen på et fartøy og straffansvar i den anledning gjøres gjeldende mot fartøyføreren, kan den underordnede bare straffes for forsettlig overtredelse. Ved avgjørelsen av om straff skal ilegges underordnet skal det særlig tas hensyn til

- straffens preventive virkning
- overtredelsens grovhet
- om vedkommende har hatt eller kunne ha oppnådd fordel ved overtredelsen

Ved overtredelse foretatt av utenlandske fartøyer utenfor sjøterritoriet, får fengselsstraff ikke anvendelse. Det kan heller ikke ilegges subsidiær fengselsstraff for det tilfelle at ilagt bot ikke betales. Fengselsstraff kan likevel anvendes dersom dette følger av avtale med fremmed stat, eller fartøyet er statsløst.

Overtredelse anses som forseelse.

Fartøyføreren kan vedta forelegg på oppdragsgiverens vegne. Oppdragsgiveren kan også ilegges straff i sak som reises mot fartøyføreren.

#### § 13-5 Inndragning

Ved overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven kan inndras fartøy som er brukt ved overtredelsen, og tilbehør, fangst og redskap som er om bord, uansett hvem som er eier. I stedet for tingen kan verdien helt eller delvis inndras hos

den skyldige eller hos den det er handlet på vegne av, eller hos eieren.

Det kan bestemmes at panterett og andre rettigheter i ting som inndras, helt eller delvis faller bort. Bestemmelsene i straffelovens § 37 c får tilsvarende anvendelse.

Når lovlig og ulovlig fangst er blandet sammen, kan hele fangsten inndras.

## Kap. XIV Ikrafttredelse og gjennomføring

### § 14-1 Forskrifter

Forskrifter gitt i medhold av denne lov kan fastsettes ulikt for fartøy- og redskapsgrupper, områder, arter, tider av året og for øvrig for type ervervsmessig virksomhet.

### § 14-2 Høstingsregister

Departementet kan opprette et register over ressursuttak som foretas av personer og foretak i medhold av denne lov, når uttaket ikke skjer med fartøy som er registrert i medhold av lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst § 22.

Departementet fastsetter nærmere bestemmelser om hva slags opplysninger registeret kan inneholde.

### § 14-3 Forskrifter etter saltvannsfiskeoven

Forskrifter gitt i medhold av lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv. gjelder også etter at loven er trådt i kraft. Forskrifter fastsatt i medhold av loven kan likevel oppheve forskrifter etter lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv. når de uttrykkelig fastslår dette.

### § 14-4 Ikrafttredelse

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

## Mindretalls lovforslag

### Mindretallets forslag til lov i spørsmålet om åpning av ervervsmessig høsting

Et mindretall bestående av Frank Asche, Harald L. Grønlien (formann), Lene N. Lind og Lindis Nerbø, fremmer i samsvar med pkt. 6.3.3 følgende lovforslag til § 3-1 med ny overskrift til lovutkastet kap. III når det gjelder spørsmålet om åpning av

erhvervsmessig høsting i havressursloven i samsvarende med Biomangfoldlovutvalgets forslag i NOU 2004:28.

#### § 3-1 Åpning av høsting

Ervervsmessig høsting på en enkelt art eller bestand er kun tillatt når departementet har åpnet for slik høsting ved forskrift.

Bifangst er tillatt, så langt det ikke er i strid med andre bestemmelser gitt i eller i medhold av loven.

Kravet etter første ledd gjelder ikke høsting til eget konsum og i rekreasjonsøyemed etter § 6-1.

Departementet kan tillate prøvehøsting i erverv på arter eller bestander uten hensyn til første ledd.

Mindretallets forslag til ny § 3-1 medfører at forslaget §§ 3-1 og 3-2 endres til §§ 3-2 og 3-3. Overskriften til Kap. III foreslås etter dette å lyde: "Åpning av høsting, forvaltningsmål og høring".

I tillegg foreslås "ved åpning av høstingsvirksomheter" tilføyd i første ledd i § 4-1, for å understreke at åpning av høstingsvirksomheten er en forutsetning for å fastsette kvoter.

#### § 4-1 Total- og gruppekvote

Departementet kan ved åpning av høstingsvirksomheter fastsette en største tillatte fangst (totalkvote) for levende marine ressurser angitt i kvantum, antall individ eller høstingsdøgn. Slike bestemmelser kan begrenses til et nærmere angitt område.

Departementet kan også fastsette en største tillatte fangst for enkelte fartøy- eller redskapsgrupper eller annen definert krets (gruppekvote).

Når det er fastsatt en total- eller gruppekvote etter første eller annet ledd, kan departementet gi forskrift om periodisering eller områdefordeling for høsting av kvoten.

#### *Mindretallets forslag til lov i spørsmålet om forholdet til folkerettslige begrensningene*

Et mindretall bestående av utvalgets medlem Berit Ranveig Nilssen, fremmer under henvisning til drøftelsene i kap. 3.3 følgende lovforslag til § 1-7 om forholdet til folkeretten:

#### *§ 1-7 Forholdet til folkeretten*

Lovens regler gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten, herunder folkerettens regler om urfolk og minoriteter.

#### *Mindretallets forslag til lov i spørsmålet om tildeling av kvoter*

Et mindretall bestående av utvalgets medlemmer Reidar Nilsen og Berit Ranveig Nilssen, går imot forslaget om ønsker ikke at det skal være anledning til å tildele kvote til industribedrift, og fremmer under henvisning til deressin dissens under kap. 7.2.4 følgende lovforslag til § 4-3 om tildeling av kvoter:

#### *§ 4-3 Tildeling av kvoter*

Kvoter etter § 4-2 fordeles til fartøy som det er gitt ervervstillatelse for og som har adgang til å delta i vedkommende høstingsvirksomhet etter reglene gitt i eller i medhold av lov 26. mars nr. 15 1999 om retten til å delta i fiske og fangst.

Kvoter kan også fordeles til person eller foretak, når fartøy som nevnt i første ledd ikke benyttes i den aktuelle høstingsvirksomhet. Kvoteutdeling etter dette ledd kan gjøres avhengig av registrering i eget register.

Kvoter kan også fordeles til undervisningsinstitusjon som er offentlig godkjent. Undervisningsinstitusjonen kan benytte eget fartøy eller leie fartøy som det er gitt ervervstillatelse for.

**Lovspeil**

Tabell 1.1

Havressursloven	Saltvannsfiskeloven		
§ 1-1	-	§ 7-4	§§ 4 i), g) og l) § 8 a
§ 1-2 (1)	§ 2 (1)	§ 7-5	§ 4 k)
§ 1-2 (2)	§ 2 (1)	§ 7-6	§§ 4 s) og 9 (2) første punktum
§ 1-2 (3)	§ 2 (3)	§ 8-1	§ 4 m), p), q), r) og s)
§ 1-3 (1)	§ 1 (1)	§ 8-2	§ 4 t)
§ 1-3 (2)	-	§ 8-3	§ 9 (2) annet punktum
§ 1-4 (1)	§ 1 (1), (2), og (4)	§ 8-4 (1)	§ 9 (1)
§ 1-4 (2)	§ 1 (1) b og c) og § 1 (2)	§ 8-4 (2)	§ 4 s)
§ 1-4 (3)	§ 1 (4)	§ 8-5	-
§ 1-4 (5)	§ 1 (4) tredje punktum	§ 8-6	§§ 4 s) og 9a
§ 1-5	-	§ 9-1 (1)	§ 14 (1) og (2)
§ 1-6	-	§ 9-1 (2)	§ 14 (3)
§ 1-7	§ 3	§ 9-1 (3)	-
§ 2-1	-	§ 9-2 (1)	§ 16 (1)
§ 2-2	-	§ 9-2 (2)	§ 16 (2)
§ 2-3	§ 24	§ 9-2 (3)	§ 15 (3)
§ 2-4	§ 8	§ 9-3	§ 21
§ 2-5	-	§ 9-4	§ 25
§ 2-6	§ 11 (1) og (2)	§ 9-5	§§ 29-32
§ 2-7	§§ 7 og 11 (3)	§ 9-6	§§ 42 og 43
§ 2-8	§ 12	§ 9-7	§ 44
§ 2-9	-	§ 10-1	§ 46
§ 2-10	§ 26	§ 10-2	-
§ 2-11	§ 27	§ 10-3	§ 9b
§ 3-1	-	§ 11-1	§§ 33, 35, 36 og 37
§ 3-2	§ 10	§ 11-2	§§ 34 og 40
§ 4-1 (1) og (2)	§§ 4 a og 5	§ 12-1	§ 45 (1)
§ 4-1 (3)	-	§ 12-2 (1)	§ 45 (2)
§ 4-2	§ 4 (2) 5	§ 12-2 (2)	§ 45 (3) første punktum
§ 4-3 (1)	§ 5	§ 12-2 (3)	§ 45 (3) annet og tredje punktum
§ 4-3 (2)	-	§ 12-2 (4)	§ 45 (4)
§ 4-3 (3)	-	§ 12-2 (5)	-
§ 4-3 (4)	§ 2 (4)	§ 12-2 (6)	§ 45 (4) femte punktum
§ 4-4	§ 5a	§ 12-3	§ 45 (5) og (8)
§ 5-1	-	§ 12-4	§ 45 (7)
§ 5-2	-	§ 12-5	§ 45a
§ 5-3	-	§ 12-6	-
§ 6-1	§ 4a	§ 12-7	-
§ 6-2	§ 2 (4)	§ 13-1	-
§ 7-1 a)	§ 4 b) h) j)	§ 13-2	-
§ 7-1 b)	§ 4 b) f) g) h) i)	§ 13-3	-
§ 7-1 c)	§ 4 f) og p)	§ 13-4	§ 53
§ 7-1 d)	§ 4 c)	§ 13-5	§ 54
§ 7-1 e)	§ 4 e)		
§ 7-2	§ 13	Saltvannsfiskeloven	Havressursloven
§ 7-3	§§ 4 d), p) og 23	§ 1	§§ 1-3 og 1-4
		§ 2	§ 1-2
		§ 3	§ 1-7

§ 4	§§ 4-1 (1), 7-1, 7-3 til 7-6, 8-1, 8-4 (2), 8-5	§ 45 (4) femte punk-	§ 12-2 (6)
		tum	
§ 4a	§ 6-1	§ 45 (5)	§ 12-3
§ 5	§§ 4-2 og 4-3	§ 45 (6)	-
§ 5a	§ 4-4	§ 45 (7)	§ 12-4
§ 6	-	§ 45 (8)	§ 12-3
§ 7	§ 2-7 og 13-3	§ 45a	§ 12-5
§ 8	§ 2-4	§§ 46	§ 10-1
§ 8a	§ 7-4	§§ 47-52	
§ 9	§§ 7-6, 8-1, 8-3, 8-4 og 8-5 (2)	§ 53	§ 13-4
§ 9a	§ 8-6	§ 54	§ 13-5
§ 10	§ 3-2		
§ 11 (1) og (2)	§ 2-6		
§ 11 (3)	§ 2-7 og 13-3		
§ 12	§ 2-8		
§ 13	§ 7-2		
§ 14 (1) og (2)	§ 9-1 (1)		
§ 14 (3)	§ 9-1 (2)		
§ 15 (1) (2) og (4)	-		
§ 15 (3)	§ 9-2 (3)		
§ 16	§ 9-2 (1) og (2)		
§ 17	-		
§ 18	-		
§ 19	-		
§ 20	-		
§ 21	§ 9-3		
§ 22	-		
§ 23	§ 7-3		
§ 24	§ 2-3		
§ 25	§ 9-4		
§ 26	§ 2-10		
§ 27	§ 2-11		
§ 28	-		
§ 29-32	§ 9-5		
§ 33	§ 11-1		
§ 34	§ 11-2		
§§ 35-37	§ 11-1		
§§ 38-39	-		
§ 40	§ 11-2		
§ 41	-		
§ 42-43	§ 9-6		
§ 44	9-7		
§ 45 (1)	§ 12-1		
§ 45 (2)	§ 12-2 (1)		
§ 45 (3) første punk-	§ 12-2 (2)		
tum			
§ 45 (3) annet og	§ 12-2 (3)		
tredje punktum			
§ 45 (4)	§ 12-2 (4)		

## Kapittel 1

# Oppnevning og sammendrag

### 1.1 Utvalgets oppnevning, arbeid og mandat

#### 1.1.1 Utvalgets oppnevning

Havressurslovutvalget ble oppnevnt av Regjeringen ved kgl. res. 14. mars 2003 etter tilråding fra Fiskeridepartementet (nåværende Fiskeri- og kystdepartementet). Utvalget har vært ledet av førstestadsadvokat i Rogaland, Harald L. Grønlien, og hadde ved overlevering av sin innstillingutredning følgende medlemmer:

- førstestatsadvokat Harald L. Grønlien, Stavanger (leder)
- professor i økonomi Frank Asche, Stavanger
- spesialrådgiver Vidar Landmark, Bærum
- ministerråd Lene N. Lind, Oslo
- direktør FHL industri og eksport Christen A. Mordal, Lørenskog
- avdelingsdirektør Lindis Nerbø, Oslo
- leder Norges Fiskarlag Reidar Nilsen, Hasvik
- representant Sametinget Berit Ranveig Nilsen, Nesseby
- professor i akvatisk biologi Kurt Tande, Tromsø
- seniorrådgiver Arne Wåge, Nesodden

I utvalgets funksjonstid er følgende medlemmer blitt løst fra sine verv:

- seniorrådgiver Heidi M. Johansen, Sandefjord
- rådgiver Silje Wangen Myklebust, Bærum

Sekretariatet ble lagt til Fiskeri- og kystdepartementet. Ansatt i sekretariatet har vært:

- spesialrådgiver Vidar Landmark, 01.06.04.-01.11.04
- prosjektleder Anders Flatabø, hele utvalgets funksjonsperiode

#### *Referansegruppen*

Det ble opprettete en referansegruppe bestående av berørte departement og etater, universitets- og forskningsmiljø, miljøorganisasjoner, regionale organisasjoner og representanter fra næringen, har bistått utvalget. Ved avlevering av utvalgets innstillingutredning bestod referansegruppen av:

- saksbehandler Johnny Hansen, Norsk Sjømannsforbund
- tidligere leder Geir-Olav Sørensen, Norges Kystfiskarlag
- leder Harald Østensjø, Sør-Norges Trålerlag
- leder Jørn Lian, Salgslagenes Samarbeidsråd
- forbundssekretær Hans-Johan Dahl, Norsk Nærings- og nytelsesmiddelarbeiderforbund
- forskningssjef Arne Bjørge, Havforskningsinstituttet
- Sjef Kystvakten Geir Osen, Kystvakten
- spesialrådgiver Viggo Andreassen, Invanor
- professor dr. juris Ernst Nordtveit, Universitetet i Bergen
- professor i marinbiologi Dag Aksnes, Universitetet i Bergen
- førsteamanuensis dr. juris Ole Kristian Fauchald, Universitetet i Oslo
- professor dr. philos Helge Reinertsen, NTNU
- taretrålfisker Oddvar Hausken, Taretrålfiskernes forening
- rådgiver Christian Steel, SABIMA
- avdelingsleder Asbjørn Furnes, Norsk Sjøoffisersforbund
- rådgiver Maren Esmark, WWF
- seniorrådgiver Olve Engebretsen, Nærings- og handelsdepartementet
- seniorrådgiver Leif Dunfjeld, Kommunal- og regionaldepartementet
- spesialrådgiver Jarl Eirik Hemmer, Forsvarsdepartementet
- førstekonsulent Jon Saglie, Olje- og energidepartementet
- førstekonsulent Kyrre Grimstad, Justis- og politidepartementet
- rådgiver Jan Erik Hedemark, Finansdepartementet
- rådgiver, Erlend Smedsdal, Konkurransetilsynet
- rådgiver, Stian Jensen, Landsdelsutvalget for Nord Norge
- konsulent Tormod Venvik, Vestlandsrådet
- advokat Anne Rogstad, Statsnett
- avdelingsdirektør Helge Lindrup, Toll- og avgiftsdirektoratet

### 1.1.2 Utvalgets arbeid

Utvalget har siden opprettelsen den 14. mars 2003 avholdt 3 utvalgsmøter i 2005 (5 møtedager), 6 utvalgsmøter i 2004 (10 møtedager) og 5 utvalgsmøter i 2003 (7 møtedager). Alle utvalgsmøter er blitt avholdt i Oslo, med unntak av møte 2. og 3. juni 2004, som ble avholdt i Hasvik. I tillegg til utvalgsmøtene, har utvalget avholdt 3 juridiske arbeidsgruppemøter i 2005 og 5 juridiske arbeidsgruppemøter i 2004, hvor det er blitt arbeidet spesielt med lovtekst med tanke på lovteknisk forbedring og forenkling. Utvalget har også hatt interne høringsrunder, der e-post gjennomgående har vært benyttet for å sikre rask korrespondanse mellom utvalgets medlemmer.

Det er blitt avholdt felles møte mellom Havressurslovutvalget og referansegruppen i 2003, i 2004 og i 2005. Utvalgets utredninger er sendt ut til referansegruppen etter hvert som de er diskutert ferdig i utvalget, og en vesentlig del av de merknader som er kommet inn er hensyntatt i utredningen etter at merknadene har vært til behandling på utvalgets møter. Det er også sendt ut to høringsrunder hos referansegruppen pr. e-post, ved siden av oversendelser i forkant av ovennevnte møter.

Utvalget har også hatt kontakt med Biomangfoldlovutvalget, og Havressurslovutvalgets sekretariat har vært representert i referansegruppen til Biomangfoldlovutvalgets referansegruppe. Utvalget har avholdt møte med Biomangfoldlovutvalgets leder Inge Lorange Backer og sekretariatsleder Gudrun Schneider, for å bli orientert om og diskutere avgrensningene mot NOU 2004:28 underveis i prosessen. Utvalget har videre samarbeidet med Orakel-gruppen i Nærings- og handeldepartementet i utredningen av lovforslagets økonomiske og administrative konsekvenser. På enkeltmøter har utvalget også mottatt faglige innspill fra blant annet WWF og Fiskeri- og kystdepartementet innenfor fagområder som økosystembasert forvaltning og marin bioprospektering.

Utvalget har mottatt bistand fra Fiskeridirektoratet i forbindelse med utredningen av kap. 11 om kontroll, kap. 8.2-8.3 om utøvelsen av praktisk fiske og kap. 9 om lokale utvalg, oppsyn og tilsynspersoner. Havforskningsinstituttet har bidratt med innspill til utredningen av kap. 5.2 om økosystembasert forvaltning. Utenriksdepartementet har bistått med innhenting av utenlandsk fiskerilovgivning fra Australia, Canada, Danmark, Frankrike, Island, Italia, Russland, Spania, Storbritannia og USA. Utvalget har særlig vurdert nasjonal fiskerilovgivning i Storbritannia, Island og Danmark, samt den felles fiskeripolitikk i EU.

Kap. 4.4 om utnyttelse av biprodukter bygger på bidrag fra Trude Olafsen i RUBIN-stiftelsen. Enkeltkapitler i vedlegg 3 om norsk fangststatistikk er skrevet av Torstein Pedersen fra Norges Fiskerihøgskole (fiskeriene) og Tore Haug fra Havforskningsinstituttet (fangst av sjøpattedyr). Til utredningen i kap. 4.2 har Guri Eggset fra MABIT bidratt med faktabeskrivelser av marin bioprospektering i 4.2.2, mens professor dr. juris ved Universitetet i Oslo Are Stenvik har bidratt med kvalitetssikring av kap. 4.2.3 om rettsreglene for patentering av biologiske oppfinnelser. Forsiden er illustrert av kunstner og havforsker Stein Mortensen. Utvalget og sekretariatet har stått for altøvrig utredningsarbeid og innhenting av materiale.

På grunn av behov for en grundig vurdering av spørsmålene om vilkår for åpning av ervervsmessig høsting på alle arter (speilvending av dagens ordning) i samsvar med Biomangfoldlovutvalgets forslag i NOU 2004: 28 (forslag til ny naturmangfoldlov), spørsmålet om statlig eiendomsrett og administrativ tilbakeføring, fikk utvalget innvilget utsettelse av levering på tre måneder av Fiskeri- og kystdepartementet fra 15. mars 2005 til 15. juni 2005. Utredningen ble overlevert Fiskeri- og kystdepartementet 9. juni 2005.

### 1.1.3 Utvalgets mandat

*Ved kgl. res. 14. mars 2003 ble følgende fastsatt som utvalgets mandat:*

#### *"Innledning*

Regulering av norsk og utenlandsk fiske og fangst i norske fiskerijurisdiksjonsområder, og for norske fartøy også utenfor disse, skjer i dag med hjemmel i flere lover. Av disse er spesielt lov av 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. (saltvannsfiskeloven) sentral.

Annen lovgivning på området er bl.a. lov av 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone (soneloven), lov av 17. juni 1966 om Norges fiskerigrænse og om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. innenfor fiskerigrænsen (fiskerigrænse-loven), samt lov av 17. juli 1925 om Svalbard (Svalbardloven).

Formålet med ny lov er å vurdere: 1. utvidelse av lovens virkeområde, 2. revisjon og forenkling av eksisterende bestemmelser og 3. innføring av nye bestemmelser som harmoniserer med ny lovgivning og folkerettslige forpliktelser.

Da det vurderes å utvide lovens virkeområde, vil revisjonen av saltvannsfiskeloven utformes som ny lov med arbeidstittelen "havressursloven".

Behovet for å revidere fiskerilovgivningen er nevnt i bl.a. St.prp. nr. 1 (2000–2001) for budsjetter-

minen 2001 - Fiskeridepartementet, St.meld. nr. 42 (2000–01) om Biologisk mangfold – Sektoransvar og samordning, St. meld. nr. 51 (1997-98) Perspektiver på utvikling av norsk fiskerinæring, Ot.prp. nr. 38 (2000–2001) Om lov om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven), St. meld. nr. 12 (2001–2002) Rent og rikt hav, samt i Fiskeridepartementets miljøhandlingsplan 2000–2004.

Stortinget har stilt seg positive til arbeidet.

### *Formålet med lovutredningen*

#### *Overordnet mål*

Det er et overordnet mål med forvaltningen av levende marine ressurser å legge til rette for en samfunnsøkonomisk lønnsom og bærekraftig utnyttelse, slik at de marine næringene de nærmeste tiår kan realisere en betydelig økt verdiskaping.

Dette hovedmålet skal legges til grunn for utvalgets arbeid.

#### *Utvidelse av lovens virkeområde*

Fiskeriforvaltningen må sikre en langsiktig avkastning fra fiskebestandene gjennom ansvarlig ressursforvaltning, rasjonelle beskatningsstrategier og ansvar for det biologiske mangfold. Kommersielt viktige organismer er en del av dette mangfoldet på linje med for tiden ikke-kommersielle organismer som plankton, bunnlevende organismer m.v. Det er viktig at de marine økosystemene forvaltes slik at deres struktur, virkemåte og produktivitet opprettholdes og kan gi grunnlag for blant annet et optimalt utbytte.

Et viktig formål med å revidere fiskerilovgivningen blir dermed å utvide fokus fra utøvelsen av spesielt fiske slik som i dag, til også å omfatte forvaltningen av havets øvrige levende ressurser. Et viktig formål med utredningen er også å foreslå endringer i saltvannsfiskeoven for å klargjøre virkeområdet i forhold til å ivareta miljøhensyn.

Man tar derfor sikte på å utvide lovens virkeområde til å forvalte enhver levende ressurs i havet. Loven avgrenses naturlig mot forvaltning av ikke-levende ressurser i havet.

Utvidelsen av lovens virkeområde må ses i sammenheng med Biomangfoldlovutvalgets pågående arbeid. Biomangfoldlovutvalget skal utrede et nytt lovgrunnlag for samordnet forvaltning av biologisk mangfold. Lovgrunnlaget vil her måtte harmoniseres opp mot den fremtidige biomangfoldloven, samt forurensningsloven og naturvernloven.

Når det gjelder tilgang til genressurser og vilkår for slik tilgang, ligger det i Biomangfoldlovut-

valgets mandat å utarbeide regler som dekker hovedprinsippene for gjennomføring av de forpliktelsene som følger av FN-konvensjonen om biologisk mangfold art. 15, også sett i sammenheng med art. 8 j. Det forutsettes i mandatet at iverksettelsen av disse hovedprinsippene skjer gjennom sektorlovgivning der dette er aktuelt. I denne sammenheng vil havressursloven være av stor betydning.

### *Lovteknisk forenkling og klargjøring*

Det er videre nødvendig med en generell oppdatering av fiskeriregelverket i tråd med utviklingen i fiskerinæringen og samfunnet for øvrig. Både næringen spesielt og samfunnet generelt har utviklet seg siden saltvannsfiskeoven ble vedtatt i 1983. Fiskeridepartementet har derfor sett at det er behov for å oppdatere regelverket for utøvelsen og reguleringen av fiskeriene for å tilpasse reglene til denne utviklingen.

Dette skal i hovedsak forsøkes oppnådd gjennom lovteknisk opprydning og forenkling, som kan tenkes å innebære: tilrettelegging for forenkling i forskriftsreguleringen, omfordeling av regler mellom lov og forskrift, omfordeling av eksisterende bestemmelser mellom saltvannsfiskeoven og tilstøtende lovgivning, harmonisering med tilgrensende lover og omstrukturering internt i ny lov.

Fiskerilovgivningen er av stor nasjonal viktighet med direkte konsekvenser for aktørene innen fiskerinæringen. Loven vil treffe en bred kontaktflate, hvor effektiv forvaltning vil være avhengig av klare og oversiktlige regler. Et enkelt språk med klare definisjoner bør derfor tilstrebes utfra rettspedagogiske hensyn.

En forenkling må avveies mot kontrollhensyn, da enklere regler ikke kan gå på bekostning av et presist og materielt dekkende regelverk. Disse hensynene må ivaretas på en adekvat måte, men det kan være behov for å vurdere om enklere utøvelsesregler likevel kan tilpasses dette. Dette gjelder særlig i lys av de erfaringer man nå gjør seg etter endringene i saltvannsfiskeoven og råfiskeoven, jf. Ot.prp. nr. 92 (2000–2001) om lov om endringer i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. og lov 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk (kontrolltiltak).

### *Folkerettslige forpliktelser*

Det er i dag et behov for å tydeliggjøre Norges folkerettslige forpliktelser for havets levende ressurser etter FNs Havrettskonvensjon av 1982 og konvensjonens tillegg av 1995 - Fiske på det åpne hav.

Utvalget bør også se hen til Norges internasjonale forpliktelser i henhold til FN-konvensjonen om biologisk mangfold av 5. juni 1992, og konvensjonen om beskyttelse av det marine miljø i det nordøstlige Atlanterhav som setter rammene for arbeidet. Dessuten bør utvalget vurdere forholdet til de politiske forpliktelser som er trukket opp i FAOs atferdskodeks for ansvarlig fiskeri. Utvalget bør videre ta hensyn til Agenda 21 og Johannesburg-erklæringen av september 2002.

Det er ut fra dette ønskelig at utvalget i samråd med Biomangfoldlovutvalget tilstreber en internrettslig klarering av de forpliktelser Norge har påtatt seg for å bevare et felles levende og rikt biologisk mangfold.

I tillegg bør utvalget i sitt arbeid med en moderne "havressurslov" vurdere Norges folkerettslige forpliktelser overfor den samiske urbefolkningen.

#### *Kvotesystemet*

Kvotesystemet er avhengig av å være fleksibelt i forhold til den gjeldende ressursituasjon og flåtestruktur.

Utvalget bør se på utredning av det nødvendige hjemmelsgrunnlag for å sikre mulige fremtidige behov ved videreføring av kvotesystemet i en ny "havressurslov".

#### *Marine ressurser og hensynet til folkehelsen*

Et spørsmål er om en "havressurslov" også bør ivareta hensynet til den offentlige helse. I forhold til ny matlov og EU-bestemmelser om kvalitetskrav til fiskeprodukter innenfor EØS, kan det være behov for å regulere slik at kvaliteten sikres allerede ved fangst.

Utvalget bør i denne forbindelse se om det er behov for slike reguleringer, og i denne forbindelse vurdere krav til opplysning om hvor fangsten er tatt. Videre kan det ved forurenset fisk være aktuelt å se på behovet for fangstforbud i forhold til omsetningsforbud. Utvalget bør også vurdere undersøkelsesplikt av fangsten, samt varslingsplikt ved forurensning eller synbar forringet kvalitet, lik systemet i fiskesykdomsloven.

#### *Næringshensyn*

Det er viktig å påpeke at en "havressurslov" vil være en viktig næringslov for fiskerinæringen, foruten å også være en forvaltningslov. Reglene må derfor innrettes mot en langsiktig optimal samfunnsøkonomisk og miljømessig forsvarlig utnyttelse av våre levende marine ressurser.

Utvalget bør derfor vektlegge verdikjedetenkning ved utformingen av reglene, spesielt med tanke på harmonisering med tilstøtende fiskerilovgivning.

#### *Utredningsoppgavene:*

1. Utvalget bes kartlegge folkerettslige- og politiske forpliktelser Norge har påtatt seg i egenskap av å være kyststat og forvalter av de levende marine ressurser, og vurdere om disse forpliktelsene eventuelt bør tydeliggjøres i "havressursloven". Utvalget skal særskilt vurdere innføring av nye bestemmelser i forhold til:
  - Havrettskonvensjonen av 1982 og konvensjonens tillegg av 1995.
  - FN-konvensjonen om biologisk mangfold av 1992.
  - FAOs atferdskodeks for ansvarlig fiskeri av 1995.
  - Folkerettslige og politiske forpliktelser Norge har påtatt seg i forhold til
  - urbefolknings- og lokale rettigheter.
  - Implementering av *føre var*-prinsippet, slik det er nedfelt i
  - Rio-erklæringen art. 15.
2. Utvalget skal vurdere hvordan virkeområdet i saltvannsfiskekloven kan utvides fra å gjelde fisk, hval, sel, pigghuder, skall- og bløtdyr til å omfatte forvaltning av marine organismer generelt - herunder sjøpattedyr (mer generelt enn i dag), tang og tare, koraller, samt hittil uutnyttede organismer på lavere nivå i næringskjeden mv.
 

I tillegg bes utvalget også se på regulering av annen næringsmessig bruk av havets produksjon av havets levende ressurser.
3. Utvalget bes drøfte om "havressursloven" bør og kan inneholde en bestemmelse om statens eiendomsrett til de levende marine ressursene i havet. Bestemmelsen bør avklare i hvilken grad man kan utnytte levende marine ressurser på privat grunn, som ikke faller inn under reguleringen av havbeite og havbruk.
4. Utvalget bes vurdere forholdet til soneloven, fiskerigrenseloven, havbeiteloven, råfiskloven, deltakerloven, svalbardmiljøloven, kontinental-sokkelloven, forurensningsloven, naturvernloven, havne- og farvannsloven, kystvaktloven, plan- og bygningsloven mv. med tanke på en materiell grenseoppdragning og harmonisering oppmot disse og andre lover på området.
 

I tillegg skal utvalget se på samsillet med handelsreglene.
5. Utvalget skal vurdere hensiktsmessige grensesnitt og koblinger mellom "havressursloven"



og fremtidig lovgivning for en samordnet forvaltning av biologisk mangfold.

I forbindelse med utredningen av punktene 1-5 bør Havressurslovutvalget ha nær kontakt med Biomangfoldlovutvalget for å sikre en hensiktsmessig avgrensning av lovgrunnlaget og organisering av arbeidet.

Utvalget bes se på om hensynet til den offentlige helse bør trekkes inn i "havressursloven" for å utfylle og oppnå en harmonisering med den nye matloven og forordninger om fiskekvalitet og helse fra EØS-retten. Med bakgrunn i behovet for etterviselighet og ren sjømat, kan det tenkes innført opplysningsplikt om fangstens opphavssted.

6. Utvalget bes vurdere salgslagenes rolle på ressurskontrollområdet, herunder om hjemmelen for salgslagene til å drive slik kontroll bør finnes i "havressursloven".
7. Utvalget bes vurdere nye virkemidler ved videre utvikling av kvotesystemet for å oppnå best mulig ressursutnyttelse. Utvalgets oppgave vil her være å sikre hjemmelsgrunnlaget for en fremtidsrettet og fleksibel kvotepolitikk.
8. Utvalget bes vurdere saltvannsfiskelovens eksisterende bestemmelser på et lovteknisk grunnlag og komme med konkrete forslag til endringer basert på utvalgets drøftelser av punktene ovenfor. I tillegg skal utvalget foreta en generell gjennomgang av saltvannsfiskeloven og fremme de forslag til endringer som utvalget anser nødvendig. Utvalget bes i den forbindelse spesielt om å vurdere:
  - a) formuleringen av en formålsbestemmelse i tråd med lovgivningens utvidede formål og Norges folkerettslige forpliktelser knyttet til forvaltningen av de levende marine ressurser, jf. i dag innledningen til saltvannsfiskelovens § 4
  - b) måter å forenkle de tekniske reguleringsfullmaktene i saltvannsfiskelovens § 4 bokstav a til og med t
  - c) utformingen av og innholdet i saltvannsfiskelovens regler om kontroll og håndheving
  - d) saltvannsfiskelovens § 2 fjerde ledd, herunder om man skal kunne gi dispensasjon fra lovens bestemmelser i forbindelse med vitenskapelige undersøkelser og praktiske fiskeforsøk i regi av privat virksomhet. Utvalget bes også vurdere ordningen med såkalte "skolekvoter", og komme med forslag til hvordan denne ordningen eventuelt bør reguleres i fremtiden
  - e) forenkling og sammenslåing av forskriftsverket

10. Utvalget skal ha nær kontakt med referansegruppen for å sikre en bredest mulig dekning for utvalgets vurderinger og beslutninger.

Videre bes utvalget selv ta kontakt med ulike interesser innen forvaltning, næring og fagmiljø for å sikre en grundig utredning etter hvert som det blir nødvendig.

Utvalget bes komme med et konkret forslag til en ny "havressurslov".

11. Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslagene skal utredes i samsvar med Utredningsinstruksen av 18. februar 2000 kapittel 2, og i dialog med gruppen for konsekvensutredninger i Nærings- og handelsdepartementet. Minst ett forslag skal baseres på uendret ressursbruk, jf. instruksen § 3.1.
12. Lovforslaget skal bygge på anbefalingene i Justisdepartementets hefte "Lovteknikk og lovforberedelse", Oslo 2000.
13. Utvalget bes komme med sin innstilling innen 15. mars 2005.

## 1.2 Sammendrag

Havressurslovutvalget legger med dette frem sin utredning og forslag til ny lov om forvaltning av villlevende marine ressurser og tilhørende genetisk materiale. Utvalget foreslår at loven kalles lov om forvaltning av villlevende marine ressurser (havressursloven), og at den i sin helhet avløser gjeldende lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv.

Det viktigste trekk ved lovforslaget er utvidelsen av virkeområdet fra tradisjonell fiske og fangst til å omfatte all utnyttelse av samtlige villlevende marine ressurser og tilhørende genetisk materiale.

Med utnyttelse menes tilgang til og uttak av både fysiske ressurser og tilhørende genetisk materiale fra havet, og det vil i den forbindelse være adgang til å stille nærmere bestemte vilkår for rett til slik utnyttelse. Loven vil legge grunnlaget for å regulere og forvalte nye marine virksomheter som bioprospektering, og andre aktiviteter som forutsetter tilgang til eller uttak av villlevende marine ressurser.

Et sentralt punkt ved utarbeidelsen av ny lovtekst har vært å synliggjøre Norges folkerettslige forpliktelser med hensyn til marin ressursforvaltning, og innenfor en nasjonal ramme sette i system de internasjonalt anerkjente prinsipper og styringsverktøy som moderne havressursforvaltning bygger på.

Utvalget foreslår at det i forvaltningen av villlevende marine ressurser og genetisk materiale skal

tas hensyn til en økosystembasert tilnærming, biologisk mangfold og viktige områder for livssyklusen til viltlevende marine ressurser.

Gjeldende saltvannsfiskelov bygger på et prinsipp om at høsting av viltlevende marine ressurser er tillatt, så lenge det ikke er satt uttrykkelige begrensninger. Biomangfoldlovutvalget har i NOU 2004:28 foreslått innført et såkalt bevaringsprinsipp for alle viltlevende virveldyr slik at det kreves tillatelse til åpning av ervervsmessig høsting av viltlevende marine ressurser. Havressurslovutvalget har vurdert innføring av bevaringsprinsippet (speilvending av lovens utgangspunkt) i den marine ressursforvaltningen, etter forslag til ny naturmangfoldlov, men utvalgets flertall kan ikke gå inn for en speilvending av loven som der foreslått. Mindretallet går derimot inn for å bygge på det bevaringsprinsipp som er foreslått av Biomangfoldlovutvalget (NOU 2004:28). Havressurslovutvalgets forslag tar også, i motsetning til NOU 2004:28, utgangspunkt i at uttak og leting etter genetisk materiale i havet behøver tillatelse, etter som kommersielle undersøkelser og uttak i sjøhavet må tillates innenfor sektorlovverket av ressurs- og kontrollhensyn.

Videre foreslår utvalget at det åpnes for at forvaltningsmyndighetene i større grad skal kunne fastsette langsiktige forvaltningsmål for viltlevende marine ressurser, og ikke bare målsettinger for forvaltningen av enkeltbestander. Utvalget foreslår en ny bestemmelse om adgang til å etablere marine beskyttede områder som ledd i den marine ressursforvaltningen. Regulering av høstings- og fiskeredskaper og uttak samt områdebegrensninger har lenge vært sentrale instrumenter i ressursforvaltningen, men utvalget mener det bør innføres hjemmel for mer langsiktige områdereguleringer. Beskyttelse av et område mot høstingsaktivitet vil kunne skje av hensyn til enkeltbestander, men også av hensyn til økosystemets beste som helhet.

En vil med dette lovforslaget for første gang i lovs form fastslå et generelt prinsipp om statens eiendomsrett til de viltlevende marine ressurser som korresponderer med statens forvaltningsansvar. Staten er i dag allerede eier av bunnfaste (sedentære) arter i medhold av lov 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster § 2 første punktum. Ved utvidelse av virkeområdet i ny havressurslov til alle viltlevende marine ressurser vil det være konsekvent å utvide eiendomsretten til alle marine arter og bestander, fremfor at staten kun har eiendomsrett til bunnfaste arter.

Det er foreslått et fremtidsrettet system for å regulere ressursuttak og kvoter samt et utvidet hjemmelsgrunnlag for ressurskontrollen som kan tilpasses den teknologiske utvikling og et annet høstings- og utnyttelsesmønster enn i dag. Utvalget har også foreslått et fleksibelt sanksjonssystem, som gir forvaltning og påtalemyndighet større muligheter til å koordinere en rask og hensiktsmessig reaksjon på overtredelser.

*Utvalgets lovforslag er delt inn i følgende kapitler:*

---

Kap. I	Lovens formål og virkeområde
Kap. II	Beskyttelse av høstingsgrunnlaget
Kap. III	Forvaltningsmål og reguleringsråd
Kap. IV	Fangstmengde og kvoter
Kap. V	Marin bioprospektering og utnyttelse av marine genressurser
Kap. VI	Høsting utenfor erverv
Kap. VII	Høstingsmønster
Kap. VIII	Tilrettelegging for kontroll
Kap. IX	Orden på høstingsfelt, erstatning mv.
Kap. X	Avgifter
Kap. XI	Utvalg og tilsyn
Kap. XII	Kontroll og håndheving
Kap. XIII	Administrative reaksjoner, straff og straffeprosessuell inndragning. Havressursfondet.
Kap. XIV	Ikrafttredelse og gjennomføring

---

Det er lagt vekt på en hensiktsmessig inndeling av kapitlene i loven, hvor kontroll- og utøvelses-hjemler er samlet i tematisk spesifikke kapitler, i stedet for å være spredd. Spesielt er den tidligere generelle reguleringsfullmakten i saltvannsfiskeloven § 4 stykket opp og plassert under passende kapitler. Det er gjennomgående foretatt forenklinger i loven.

I det følgende gis et sammendrag av sentrale deler av utredningen.

#### *Utvidelse av saltvannsfiskelovens saklige virkeområde*

Utnyttelse av viltlevende marine ressurser har i stor grad hatt sammenheng med kommersielle behov og etterspørsel. Etter hvert som høstings-, gen- og prosesseringsteknologi åpner for det, vil en kunne få etterspørsel etter flere viltlevende marine ressurser enn de som i dag er kommersielt interessante. Det biologiske virkeområdet for gjeldende saltvannsfiskelov foreslås således utvidet fra fisk, bruskfisk, sjøpattedyr, pigghuder og skall- og

bløtdyr, til å omfatte samtlige villlevende marine ressurser. Nye ressurser som dermed faller inn under loven er blant annet arter som mikroorganismer, svamp, planteplankton, koraller, tang og tare. Forvaltningen for bunnfaste arter (sedentære arter) foreslås flyttet fra kontinentalsokkeloven til ny havressurslov.

Som følge av utvidelsen, benytter utvalget i utredning og lovforslag også i stor grad uttrykket høsting og høstingsvirksomheter i stedet for fiske, fangst og fiskerier. Loven utvides fra aktivitetene fiske og fangst, til enhver utnyttelse av villlevende marine ressurser, og fokus flyttes dermed fra tradisjonell enkeltbestandsforvaltning mot en mer helhetlig tilnærming. Dette innebærer at nye aktiviteter som marin bioprospektering og utnyttelse av marine genressurser omfattes av lovens virkeområde, i tillegg til aktiviteter som indirekte utnytter ressursene, slik som hvalsafari. Lovens materielle bestemmelser og øvrige fullmakter vedrørende kvoter, kontroll og tekniske reguleringer forutsettes å få anvendelse på enhver aktivitet som forutsetter tilgang til og uttak av en villlevende marin ressurs så langt de passer.

I tillegg vil den nye havressursloven klargjøre reguleringen av tilknyttet aktivitet som både direkte og indirekte får betydning for forvaltningen av villlevende marine ressurser. Det kan dreie seg både om aktivitet til støtte for utnyttelsen, men også aktivitet med sikte på å hindre eller begrense denne. I noen tilfeller vil det også kunne oppstå behov for å treffe tiltak mot aktivitet som undergraver en ansvarlig forvaltning. Eksempelvis vil loven regulere levering av støttetjenester, som bidrar til å undergrave nasjonale og internasjonale forvaltningstiltak gjennom å legge til rette for at uregulert høsting i internasjonalt farvann kan finne sted.

#### *Stedlig og personelt virkeområde*

Lovens bestemmelser om jurisdiksjonskompetanse i norske havområder og for norske og utenlandske rettssubjekter er i stor grad en videreføring av saltvannsfiskelovens regler, men det er foretatt betydelige forenklinger i ordlyd og bestemmelsens oppbygning. En utvidelse av stedlig virkeområde foreslås i og med at loven vil omfatte bunnfaste arter som er tilhørende på kontinentalsokkelen

#### *Utenlandske rettssubjekters høsting*

Utenlandske borgeres høsting reguleres også av soneloven og fiskeriforbudsloven. Utvalget foreslår at begge lovers virkeområde utvides i samsvar

med havressurslovens utvidede virkeområde til å omfatte all utnyttelse av enhver villlevende marine ressurser. Utenlandske borgeres alminnelige høsting vil som i dag måtte tillates i medhold av soneloven og fiskeriforbudsloven. Forskrifter i medhold av havressursloven vil for øvrig bare få anvendelse overfor utenlandske rettssubjekter, når de uttrykkelig fastslår at de gjelder. Dagens lovtekniske system hvor utenlandske borgeres adgang til å høste reguleres i medhold av soneloven og fiskeriforbudsloven, videreføres således.

#### *Lovens formål og forvaltningshensyn*

Utvalget foreslår at det i loven blir gitt en særskilt formålsbestemmelse, jf. lovutkastet § 1-1. Formålet bør være at loven skal sikre en "samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av villlevende marine ressurser gjennom bærekraftig utvikling og langsiktig bevaring".

Videre har utvalget foreslått en synliggjøring av de internasjonale og nasjonale prinsipper som forvaltningen av villlevende marine ressurser i norske jurisdiksjonsområder skal bygge på, jf. lovutkastet § 1-6. Disse knytter an til internasjonalt anerkjente prinsipper og praksis på området. Utvalget har fremhevet prinsippet om en bærekraftig utvikling, fore-var-prinsippet, en økosystembasert tilnærming til forvaltningen, behovet for ansvarlighet i høstingen og for å unngå uønsket bifangst, den generelle aktsomhetsplikten ved ressursuttak, rett til miljøinformasjon og prinsippet om internasjonalt samarbeid og sektorintegreert forvaltning, som sentrale forvaltningshensyn. Det er i tillegg et selvstendig hensyn at norsk marin ressursforvaltning skal bidra til en effektiv gjennomføring av Norges folkerettslige forpliktelser. Sammen med lovens virkeområde trekker disse opp mer tydelige rammer og vurderingskriterier for anvendelse av lovens fullmakter og de materielle bestemmelser.

#### *Statlig eiendomsrett til villlevende marine ressurser og marint genetisk materiale*

Det foreslås i lovutkastet § 1-5 at staten blir eier av villlevende marine ressurser og marint genetisk materiale innenfor norsk jurisdiksjon. Eiendomsretten vil bare være reell mens ressursene er villlevende, hvilket innebærer at eiendomsretten oppgis når det er tatt ut lovlig fangst. Motsatt vil fangst uten eller utover gitt tillatelse, medføre en krenkelse av den statlige eiendomsrett ved urettmessig uttak. Villlevende marine ressurser som vokser på privat grunn omfattes ikke. Når det gjelder marint genetisk materiale vil staten beholde eiendomsret-

ten til arvestoffet i alle situasjoner, og det slås fast at eiendomsrett til marint genetisk materiale ikke kan erverves. Forutsetningen for slik statlig eiendomsrett er likevel at arvestoffet forefinnes i havet som viltlevende. Det foreligger dissens på spørsmålet om statlig eiendomsrett til viltlevende marine ressurser fra utvalgets medlem Berit Ranveig Nilssen.

#### *Økosystembasert forvaltning og forvaltningsmål*

Marine økosystemer må forvaltes slik at deres struktur, virkemåte og produktivitet opprettholdes og kan gi grunnlag for en utbytterik høsting. En moderne ressursforvaltning tilsier en mer helhetlig og samlet vurdering av de marine områder og de ressurser som der inngår, uansett om de har kommersiell interesse eller ikke.

En økosystembasert forvaltning forutsetter videre at forvaltningen i størst mulig grad skjer etter en langsiktig og dynamisk strategi for hele områder, som kan ta hensyn til eksterne forhold som eksempelvis havstrøms- og temperaturendringer eller endringer i mattilfanget innenfor sammenhengende områder. Utvalget foreslår bruk av forvaltningsmål som ett virkemiddel i en slik helhetlig og langsiktig planlegging.

Utvalget søker også å fremheve at lønnsomhet også må vurderes som en funksjon av et varig og livskraftig høstingsgrunnlag, siden lønnsomhet forutsetter et produktivt økosystem. Utvalgets oppfatning er således at prinsippet om bærekraftig utnyttelse er fullt forenlig med prinsippet om økosystembasert tilnærming til forvaltningen, hvilket også er fremhevet i lovtkastet § 1-6 b).

#### *Spørsmålet om innføring av et bevaringsprinsipp for de viltlevende marine ressurser (speilvendning av loven)*

Saltvannsfiskelovens rettslige utgangspunkt er at høsting er tillatt, i den grad det ikke er fastsatt uttrykkelige begrensninger i forskrift. I Biomangfoldlovutvalgets forslag til ny naturmangfoldlov § 16 i NOU 2004:28, foreslås det å innføre et generelt bevaringsprinsipp, slik at høsting bare er tillatt når det uttrykkelig er åpnet for det i forskrift.

Utvalget er delt når det gjelder spørsmålet om havressursloven skal ha samme prinsipielle utgangspunkt. Utvalgets flertall bestående av Christen A. Mordal, Reidar Nilsen, Berit Ranveig Nilssen, Kurt Tande, Arne Wåge og Vidar Landmark har gått inn for at saltvannsfiskelovens lovtekniske utgangspunkt beholdes. Mindretallet bestående av Frank Asche, Harald L. Grønlien (leder),

Lene N. Lind og Lindis Nerbø går inn for å bygge på det bevaringsprinsipp som er foreslått av Biomangfoldlovutvalget (NOU 2004:28), slik at det kreves tillatelse til åpning av ervervsmessig høsting av viltlevende marine ressurser. Mindretallets vurdering er at en slik speilvendning ikke vil svekke havressursloven som næringslov.

#### *Marin bioprospektering og utnyttelse av marine genressurser*

Marin bioprospektering er formålsrettet leting etter naturstoffer i marint genetisk materiale med sikte på senere systematisk utprøving av materialets egenskaper for kommersiell utnyttelse. I lovtkastet kap. V er det foreslått et nytt regelverk for utøvelse av marin bioprospektering som foregår ved leting og uttak i hav innenfor norsk jurisdiksjon. Det innføres et krav om tillatelse for slik leting og uttak i hav, ved at det må sendes inn søknad til Fiskeridirektoratet inneholdende nærmere spesifiserte opplysninger. Loven gir også hjemmel til å regulere utøvelsen nærmere. Forslaget omfatter ikke marin bioprospektering på marint genetisk materiale som allerede er høstet og brakt i land for andre formål. Lovforslaget gjelder derfor kun kommersiell lete- og uttaksaktivitet i sjø.

Utvalget foreslår atsamtøykke til utnyttelse av norsk marint genetisk materiale kan gjøres betinget av at en andel av overskuddet fra utnyttelsen tilfaller staten. Krav om samtøykke og tilståelse av fordele kan stilles på ethvert stadium av utviklingen av en biologisk oppfinnelse, hvor norsk marint genetisk materiale er en aktiv komponent. For benyttelse av hjemmelen er det uten betydning når og hvordan det marine genetiske materiale er høstet, så lenge det genetiske materialet kan anses som norsk. Formålet med forslaget er å etablere et rammeverk, som kan benyttes dersom forholdene ligger til rette for det.

#### *Administrativ tilbakeføring*

Det fremmes forslag i lovtkastet § 2-7 om én felles bestemmelse om tilbakeføring av fangst, som erstatter saltvannsfiskeloven §§ 7 og 11. Denne går ut på at fangst eller verdien av fangst som er høstet i strid med bestemmelser i eller i medhold av lovforslaget, så vel som deltakerloven, tilfaller Havressursfondet (se nedenfor). Ordningen i saltvannsfiskeloven er i dag at tilbakeførte midler tilhører vedkommende salgslag. Bestemmelsen skiller heller ikke mellom ulovlig fangst og merfangst over kvote (saltvannsfiskeloven §§ 7 og 11), da alle fangstverdier som er høstet i strid med regulering

eller konsesjon forutsettes å kunne tilbakeføres. Forslaget fremhever at bestemmelsen kun har som formål å tilbakeføre fangstverdier til fellesskapet, som høster ikke har krav på å beholde. Begrepet tilbakeføring av fangst benyttes derfor fremfor andre uttrykk som administrativ inndragning og lignende, for å understreke at slik tilbakeføring av fangst ikke har et pønalt formål.

#### *Generell ilandføringsplikt*

Utvalget foreslår en generell ilandføringsplikt for all fangst når fangsten ikke lenger er levedyktig, i stedet for atplikten fastsettes særskilt ved forskrift for de enkelte arter, slik det gjøres i medhold av saltvannsfiskeoven § 11 i dag. Ulovlig fangst som er levedyktig skal som i dag straks slippes på havet. Utvalgets forslag forutsetter at det blir dispensert fra plikten til å ilandføre fangst i forskrift, ved eksempelvis skadet fangst, fangst som ikke er omsettbart eller fangst som det er urimelig tungvint å føre i land. Det følger direkte av loven at ilandføringsplikten ikke gjelder sjøfugl og sjøpattedyr. Hjemmel til ytterligere utkastforbud videreføres, slik at det kan fastsettes forbud mot å hive fangst over bord, uansett om fangsten er levedyktig eller ikke.

#### *Områdebeskyttelse og forbud mot høsting etter forurensning*

Det er foreslått en særskilt hjemmel til å etablere langvarig beskyttelse mot skadelig høstingsvirksomhet i havområder. Slike beskyttede områder vil utgjøre ett av flere virkemiddel i forhold til målsettingen om en mer økosystembasert tilnærming til ressursforvaltningen. Langvarig områdebeskyttelse kan også etableres når områdereguleringer videreføres på samme måte over lengre tid. Videre foreslås en egen hjemmel til å gi forbud mot høsting i områder eller på arter som kan være påvirket av forurensning.

#### *Høstingsmønster og bifangst*

Utvalget foreslår i kap. VII videreført tekniske reguleringsfullmakter som hjemler tids-, område- og redskapsbegrensninger ved utøvelse av høstingsvirksomheter, men det legges også opp til en mer generelt utformet fullmakt i lovutkastet § 2-5 for å hindre uønsket bifangst av sjøfugl og sjøpattedyr. Det er også gitt uttrykkelig hjemmel til å påby røktning av redskap for å sikre at død eller døende fangst ikke blir stående for lenge i havet. I forhold til seleksjon om bord, er det i tillegg til minstemål og minstevekt, også gitt hjemmel til å fastsette

maksimalmål og maksimalvekt for høstede individer. Samtidig foreslås også hjemmel til å bestemme at høster kun kan beholde hann- eller hunnindivider i fangsten.

#### *Tilpasninger til nytt saklig virkeområde i forhold til kontrollansvar og registrering*

Utvalget foreslår at all høsting som skjer med tradisjonelt fiske- og fangstfartøy, omfattes av deltakerloven, men hvor deltakerloven § 6 tredje ledd kan benyttes til å dispensere fra krav om tilknytning til fiskeryrket for nye høstingsvirksomheter der dette er naturlig. Dette innebærer at deltakerloven gis en ordlyd som klart omfatter all høsting med fartøy. For kommersiell høsting som ikke vil foregå med tradisjonelt fiske- og fangstfartøy foreslås hjemmel til å opprette et eget register for å kontrollere slikt uttak i den nye havressursloven.

Utvalget redegjør også for mulige kontrollformer, når fangsten ligger utenfor salgslagenes førstehåndsomsetning og naturlige kontrollansvar. Det foreslås at salgslagene uavhengig av rett til førstehåndsomsetning av fangsten, kan pålegges å utføre kontroll med landings- og sluttsedler mot inndekning av nødvendige utgifter, eller at kontrollen foregår på annen måte ved eks. kvoteavregning på angitte kontrollpunkter, egenmelding mv. Det foreslås også hjemmel i råfiskloven til at annen fangst enn råfisk kan omfattes av salgslagenes omsetningsrett og dermed kontrollplikt, men likevel uten at salgslagene kan fastsette minstepris eller dirigere slik fangst.

#### *Ressursrente*

I virksomheter hvor aktørene er gitt særskilt adgang til å utnytte naturressurser som er begrenset for allmennheten, vil virksomhetene ved optimal utnyttelse av ressursene, kunne gi opphav til avkastning utover normalavkastning på investert kapital. Denne ekstra avkastningen kalles ressursrente, og det foreslås hjemmel til å realisere og innkreve denne gjennom en eventuell ressursavgift.

#### *Forvaltningsavgift*

I samsvar med lovforslaget i Ot. prp. nr. 3 (2004-2005) om lov om endring i lov 13. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv. (avgiftsheimel), legges også frem forslag om hjemmel til å kreve inn forvaltningsavgift. En eventuell forvaltningsavgift vil være en generell avgift til dekning av utgifter knyttet til utøvelsen av ressursforvaltningen som forskning og kontroll.

### *Urfolks rettigheter i forhold til villlevende marine ressurser*

Folkeretten har regler både om urfolk og om minoriteter som Norge er bundet av, og samene kan påberope seg rettigheter med grunnlag i begge regelsett. Forvaltningen er forpliktet til å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppen skal kunne sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Utvalgets vurdering er at det i den nye havressurslov ikke er grunnlag for å innføre en regel om anerkjennelse av særlige historiske rettigheter til marin høsting eller fiske for samene eller at loven etablerer særskilte vilkår for slike rettigheter.

Lovforslaget fastsetter således ingen rettslig plikt til positiv diskriminering, men åpner i § 1-6 for at det i ressursforvaltningen kan tas hensyn til å sikre det materielle grunnlaget for samisk kultur. Tanken bak dette er at statens generelle forpliktelser overfor det samiske folk kan ivaretas innenfor de generelle fullmakter i loven. Det foreligger dissens på spørsmålet om samenes rett til fiske fra utvalgets medlem Berit Ranveig Nilssen.

### *Ressursuttak og kvotesystemet*

Utvalget har foreslått et kvotesystem i kap. IV med enkelte nye forslag til hjemler som ikke finnes i saltvannsfiskeoven. Eksempelvis kan kvoter etter lovforslaget også fastsettes i antall høstingsdøgn, som vil innebære en type særskilt innsatsregulering. Et annet nytt forslag er områdefordeling, hvilket innebærer at tildelt kvote må høstes innenfor et nærmere bestemt område. Lovforslaget legger også opp til at kvoter kan tildeles person eller foretak direkte, når høsting ikke skjer med merkeregistrert høstingsfartøy. Med dette forslaget tas det høyde for teknologiske endringer i høstingsmønsteret, og regulering av kommersiell høsting hvor fartøy ikke benyttes. I tillegg kan kvoter etter forslaget tildeles industribedrift, som deretter kan leie fartøy med nødvendige tillatelser for å høste kvoten. Det foreligger dissens på spørsmålet om tildeling av kvote til industribedrift fra utvalgets medlemmer Reidar Nilsen og Berit Ranveig Nilssen.

Lovforslaget gir også hjemmel til å fastsette som vilkår for kvoten, at fangsten går til en bestemt anvendelse. For øvrig videreføres tilsvarende hjemler for fartøykvotene som i dag, med gruppeinndelinger, periodisering, samlekvote, struktur- og driftsordninger osv.

### *Høsting utenfor erverv*

Bestemmelsene om høsting utenfor erverv er gitt i lovutkastet kap. VI. Bestemmelsen som regulerer

høsting utenfor erverv eller såkalt fritidsfiske, er endret slik at den ikke bare gjelder personer som ikke er manntallsført. Etter bestemmelsen i saltvannsfiskeoven § 4a er manntallsførte fiskere i dag forhindret fra å høste på fritiden i medhold av bestemmelsen. Utvalgets forslag vil tillate enhver å bedrive høsting fra land eller med fartøy som ikke er merkeregistrert, innenfor de fastsatte redskapsbegrensninger i bestemmelsen. Redskapsbegrensningene er de samme som i saltvannsfiskeoven § 4a, men det gis også særskilt hjemmel til å fastsette ytterligere reguleringer kun med virkning utenfor erverv. Hovedvirkeområdet til bestemmelsen er høsting i rekreasjonsøyemed eller med henblikk på matauke, men det er likevel tillatt å omsette fangst tatt i medhold av bestemmelsen. Imidlertid foreslås her hjemmel til å fastsette omsetningsbegrensninger. Bestemmelsene om havforskning og praktiske fiskeforsøk videreføres.

### *Kontrollregler*

Utvalgets forslag til hjemler og virkeområde for kontroll i lovutkastet kap. VIII og XII bygger i stor grad på videreføring av saltvannsfiskeoven, som har gjennomgått betydelige lovendringer på kontrollområdet de siste fem år.

Lovforslaget tar imidlertid høyde for nye rapporteringsmåter som elektronisk føring av fangst dagbok, slik at loven hjemler pålegg om bruk av nærmere bestemt elektronisk utstyr for registrering og overføring av opplysninger til kontrollmyndigheten fra både høster og mottaker. Videre er det foreslått ny hjemmel til å regulere omlasting av fangst, og til å pålegge plikt for høstingsfartøy til å melde fra innen fastsatte frister når det skiftes høstingsfelt og når høsting avsluttes, samt til å fremstille seg for kontroll på eller innenfor bestemte posisjoner. Det foreligger i dag meldeplikt ved inn- og utseiling til norske farvann og regulering av omlasting for utenlandske fartøy, men slik regulering finnes ikke for norske fartøy. Lovforslaget gir her også hjemmel til å pålegge tilsvarende plikt til å melde fra om ilandføring av fangst overfor mottaker.

Det foreslås dessuten i lovutkastet § 12-7 innført tilsvarende hjemmel som i kystvaktloven § 20, for å frita Fiskeridirektoratet og andre offentlige myndigheter fra taushetsplikt for opplysninger til bruk i kontrollsammenheng. En slik hjemmel vil gjelde for både utlevering og innhenting av relevante kontrollopplysninger. Det foreslås også at politiet pålegges å yte Fiskeridirektoratet nødvendig hjelp og beskyttelse under utførelse av kontroll (jf. saltvannsfiskeoven § 45 fjerde ledd femte punktum).

Det er for øvrig i kap. XII foreslått en del utvidende presiseringer i lovforslaget for å sikre et klart hjemmelsgrunnlag for utøvelsen av kontrollen. Fiskeridirektoratet skal ha uhindret og umiddelbar adgang til relevante steder, uavhengig av om ansvarshavende eller dennes representant er til stede. Når det gjelder plikten til å gi videre bistand under kontrollen, foreslås dette knyttet til ansvarshavende eller dennes representant. Det er i tillegg angitt en klar hjemmel for å åpne og lukke emballasje og tine frossen vare, selv om dette i dag er antatt å ligge innenfor den generelle hjemmel i saltvannsfiskeoven § 45 3 ledd. Lovens utvidede virkeområde innebærer for øvrig en tilsvarende formell utvidelse av Kystvaktens og Fiskeridirektoratets kontrollansvar, og kontrollaktiviteten vil således være avhengig av at nye virksomheter settes i gang og blir gjenstand for regulering.

#### *Administrative reaksjoner og straff*

Det foreslås innført to nye administrative reaksjoner på overtredelser av bestemmelser i eller i medhold av havressursloven, som kan tre i stedet for en straffeprosessuell forfølgning av forholdet. Slike administrative reaksjoner er forvaltningsvedtak, som kan påklages til overordnet forvaltningsorgan, og også prøves for domstolene. For det første foreslås hjemmel til å fastsette tvangsmulkt, som fastsettes i forkant av eller parallelt med en overtredelse inntil overtredelsen opphører, og har som formål å fremtvinge etterlevelse av en plikt som følger av lov, forskrift eller enkeltvedtak.

For det andre foreslås innført hjemmel til å fastsette et overtredelsesgebyr, hvilket vil innebære at en administrativ sanksjon fastsettes av forvaltningen for endelig avgjørelse av en overtredelse.

Bestemmelser om straff, straffeprosessuell inndragning og administrative reaksjoner er gitt i lovutkastet kap. XIII. Det foreslås at den generelle strafferammen økes i forhold til saltvannsfiskeoven, fra bøter eller fengsel inntil 6 måneder, til bøter eller fengsel inntil 1 år for overtredelse av bestemmelse i eller i medhold av ny havressurslov. Strafferammen ved særdeles skjerpene omstendigheter foreslås økt fra inntil 2 til 3 år. Det tas i lovforslaget ikke stilling til hva som skal anses som særdeles skjerpene omstendigheter. Videre foreslås en fakultativ adgang til å straffe underordnede for forsettlige overtredelser dersom det foreligger særlige hensyn, utfra straffens preventive virkning, overtredelsens grovhet, og om den underordnede har hatt eller kunne ha oppnådd noen fordel ved overtredelsen. Dette

nye forslaget om straff av underordnet mannskap er ikke ment å svekke fartøyføreren eller eieren sitt strafferettslige ansvar, men utgjør et supplement ved siden av å straffe fartøyfører og eier. Hovedregelen vil fortsatt være at underordnet mannskap ikke straffes.

#### *Forslag om opprettelse av et havressursfond*

Det foreslås opprettet et selvstendig fond (Havressursfondet) hvor verdier fra tilbakeført fangst tilfaller Havressursfondet. Utvalgets forslag er ikke til hinder for at midler som tilbakeføres fondet, kan fordeles på samme måte som i dag. Den rettslige forskjell er ment å gi departementet en mer direkte kontroll over bruken av midlene, som fondets bestyrer. Det er således ikke noe til hinder for at skillet mellom ulovlig fangst og merfangst over kvote kan spille en rolle ved fordeling av midlene.

Fondet vil også disponere midler fra administrative reaksjoner som overtredelsesgebyr og tvangsmulkt.

#### *Videreføring av ulike bestemmelser*

Det foreslås ingen vesentlige endringer i gjeldende bestemmelser om erstatning, opptreden på felt, hensetting av redskap, merking av redskap, berging av redskap, lås- og stengsetting, høsting på helligdager, havdeling, forbud mot høsting med trål, forbud mot omsetning av ulovlig fangst, plikt til å besvare anrop og lytte på radio mv. Ordningen med lokale utvalg og tilsynspersoner foreslås videreført, med den forskjell at det ikke lenger opprettes lokale oppsyn med politimyndighet, da det antas at det ikke er behov for slike oppsyn ved siden av Fiskeridirektoratets kontrollører og etablerte tilsynsordninger.

#### *Endringsforslag til andre lover*

Endringsforslag til andre lover er behandlet i kap. 16.2. Utvalget foreslår at forvaltningen av bunnfaste arter flyttes fra kontinentalsokkeloven til ny havressurslov. Dette innebærer at kontinentalsokkeloven § 2 tredje ledd foreslås fjernet. Dersom ny havressurslov ikke speilvendes, vil det ved overføring av forvaltningsansvaret for bunnfaste arter måtte fastsettes særskilt forbud mot utnyttelse for å beholde den beskyttelse som i dag foreligger etter kontinentalsokkeloven § 2.

I kystvaktloven § 9 foreslås lovhenviingen endret fra saltvannsfiskeoven til ny havressurslov, slik at Kystvaktens kontrollansvar omfatter kon-

troll av bestemmelser i eller i medhold av havressursloven. I lakse- og innlandsfiskeloven foreslås tilsvarende henvisning til saltvannsfiskeloven i lakse- og innlandsfiskeloven § 2 første ledd tredje punktum, endret til ny havressurslov. Deltakerloven foreslås å gjelde også annen høsting med fartøy, slik at alle kommersielle uttak med fartøy blir underlagt et felles konsesjonsregelverk og register over høstingsfartøy.

Soneloven og fiskeriforbudsloven foreslås å gjelde all utnyttelse av villevende marine ressurser for å samsvare med havressurslovens utvidede virkeområde. Fastsatte forbud mot utlendingers utnyttelse, vil i utgangspunktet omfattes av dagens forbud mot fiske og fangst, men en formell utvidelse av lovens ordlyd foreslås likevel, slik at det kan gis tilsvarende muligheter for dispensasjon for aktuelle utnyttelsesformål.



## Kapittel 2

# Bakgrunnen for ny lov om havressurser

### 2.1 Behovet for revisjon av saltvannsfiskeloven

Utvalget er etter mandatets utredningsoppgave nr. 2 bedt om å vurdere *"hvordan virkeområdet i saltvannsfiskeloven kan utvides fra å gjelde fisk, hval, sel, pigghuder, skall- og bløtdyr til å omfatte forvaltning av marine organismer generelt - herunder sjøpattedyr (mer generelt enn i dag), tang og tare, koraller, samt hittil uutnyttede organismer på lavere nivå i næringskjeden mv. I tillegg bes utvalget også se på regulering av annen næringsmessig bruk av havets produksjon av havets levende ressurser"*.

Saltvannsfiskelovens saklige virkeområde for de biologiske ressurser har hittil blitt utvidet etter hvert som behovet har oppstått, senest for pigghuder ved Ot. prp. nr. 92 (2000-01). Også i annen norsk lovgivning om forvaltning av vannlevende biomasse, har systemet vært å gi kompetanse til å utvide det biologiske virkeområde ved behov gjennom forskrift. Lakse- og innlandsfisklovens virkeområde kan for eksempel etter § 3 utvides til å gjelde andre ferskvannsorganismer (planter og dyr). Oppdrettsloven kan etter § 2 ved forskrift gjøres gjeldende for andre akvatiske organismer og planter i ferskvann, brakkevann og saltvann. Liknende eksempler er kjent fra andre lands havressurslovgivning.

I stedet for å videreføre systemet med en gradvis utvidelse av lovens virkeområde i samsvar med tradisjonell enkeltbestandsforvaltning, vil den nye havressursloven omfatte uttak av og tilgang til alle villevende marine ressurser for både aktuelle og potensielle nye utnyttelsesformål. Loven avgrenses naturlig mot forvaltningen av ikke-levende ressurser i havet.

Marine økosystemer må forvaltes slik at deres struktur, virkemåte og produktivitet opprettholdes og kan gi grunnlag for en utbytterik høsting. Kommersielt viktige arter er en del av slike systemer på linje med andre organismer og arter. En moderne ressursforvaltning tilsier en mer helhetlig og samlet vurdering av de marine områder og de ressurser som der inngår.

Loven bør videre omfatte de arter som etter Havrettskonvensjonen art. 77 nr. 4 i utgangspunktet utgjør en del av suvereniteten over kontinentalsok-

kelen, men som er levende ressurser som vil kunne bli aktuelle for kommersiell utnyttelse i fremtiden. Dette er de såkalte bunnfaste (sedentære) arter, som på det stadium de kan utnyttes enten er ubevegelige på eller under havbunnen, eller er ute av stand til å bevege seg uten å være i konstant fysisk kontakt med havbunnen eller undergrunnen. Praktiske eksempler på en slik art er kråkebolle, koraller eller tang og tare. Havrettskonvensjonen pålegger ikke kyststatene å forvalte disse arter på samme måte som de arter som omfattes av konvensjonens del V. På den annen side er det neppe gode grunner til å legge andre prinsipper til grunn for forvaltningen av slike arter. Enkelte slike arter, som tang og tare, forvaltes allerede i dag av Fiskeri- og kystdepartementet, selv om de formelt hører inn under kontinentalsokkellovgivningen. En nærmere vurdering av lovforslagets saklige virkeområde er gitt i kap. 4.1-4.4, og omhandler både hvilke ressurser som omfattes av loven, og hvilke virksomheter som ved siden av høsting kan regnes som "annen næringsmessig bruk av havets produksjon av havets levende ressurser".

### 2.2 Ønsket om synliggjøring av internasjonale prinsipper

1. I utvalgets mandat utredningsoppgave nr. 1 er utvalget bedt om å kartlegge folkerettslige og politiske forpliktelser Norge har påtatt seg i egenskap av å være kyststat og forvalter av de levende marine ressurser, og vurdere om disse forpliktelsene eventuelt bør tydeliggjøres i "havressursloven". Utvalget skal særskilt vurdere innføring av nye bestemmelser i forhold til:
  - a) Havrettskonvensjonen av 1982 og konvensjonens tillegg av 1995.
  - b) FN-konvensjonen om biologisk mangfold av 1992.
  - c) FAOs atferdskodeks for ansvarlig fiskeri av 1995.
  - d) Folkerettslige og politiske forpliktelser Norge har påtatt seg i forhold til urbefolknings- og lokale rettigheter.

- e) Implementering av *føre var*-prinsippet, slik det er nedfelt i Rio-erklæringen art. 15.

Det er i dag et behov for å synliggjøre Norges folkerettslige forpliktelser for viltlevende marine ressurser i lovgrunnlaget. Utvalgets arbeid har søkt å legge til rette for at den nye havressursloven skal synliggjøre og tydeliggjøre Norges folkerettslige forpliktelser og derigjennom legge til rette for en internrettslig avklaring og harmonisering av disse.

Utvalgets arbeid tar først og fremst utgangspunkt i FNs Havrettskonvensjon av 1982 og gjennomføringsavtalen om vandrende og langtmigrerende fiskebestander av 1995 samt relaterte havressursforvaltningsavtaler og konvensjoner og relevante ikke juridisk bindende instrumenter. I oversikten over folkerettslige forpliktelser Norge har påtatt seg for så vidt gjelder forvaltning av viltlevende marine ressurser, er det avgrenset mot miljøkonvensjoner som regulerer forurensning av det marine miljø fra ulike kilder, herunder forurensning fra landbaserte kilder, luftforurensning, forurensning fra skip, dumping og forurensning i forbindelse med virksomhet på kontinentalsokkelen. Gjeldende saltvannsfiskelov berører ikke retten til skipsfart i den økonomiske sone og har heller ikke virkning på reguleringen av slik skipsfart, herunder forurensning fra skip. Videre er det avgrenset mot konvensjoner som gjelder petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen og miljø- og sikkerhetsbestemmelser knyttet til disse, samt folkerettslige regler om kabler og rørledninger. De internasjonale handelsreglene bare i den grad de får innvirkning på høstingen, bl.a. i form av forbud mot handel mv.

Utvalget har gjennomgått de relevante folkerettslige avtaler og konvensjoner under sin fremstilling i vedlegg I.

Utvalget vurderer en ny og utvidet havressurslov som tar hensyn til det samlede sett av internasjonale forpliktelser av betydning for viltlevende marine ressurser som Norge er bundet av, som et hensiktsmessig virkemiddel for en overordnet regulering av havressurspolitikken. En slik lov bør også tydeliggjøre de vurderingstemaer og formål som ligger til grunn for ressurspolitikken og som dermed utgjør rammer for forvaltningen ved utformingen av deltaljeforskrifter.

Det tradisjonelle utgangspunkt er at folkerettslige avtaler og konvensjoner ikke uten videre er en del av norsk rett og at det derfor kan være behov for lovvedtak eller annet vedtak for å gjennomføre en ny forpliktelse. Dette er i norsk rett formulert som det dualistiske prinsipp.

Selv om en i Norge følger det dualistiske prinsipp, vil konvensjoner Norge er bundet av likevel være relevante rettskilder med betydelig vekt. Det såkalte presumpsjonsprinsippet fører til at norsk lov skal tolkes slik at den på best mulig måte samsvarer med Norges internasjonale forpliktelser. Dersom det skulle oppstå direkte motstrid mellom en norsk regel og en folkerettslig regel som ikke er inkorporert i norsk rett, vil imidlertid norsk lov som regel gå foran. Dette er blant annet uttrykt i et obiter dictum i Rt. 1997 s. 580, OFS-dommen:

”Dersom det er en klar motstrid mellom folkerettslige bestemmelser og norsk rett, vil imidlertid utgangspunktet måtte være at den interne rett går foran. Jeg nevner som eksempel at Stortingets utenriks- og konstitusjonskomite ved behandling av lov om gjennomføring i norsk rett av EØS-avtalen uttalte at norske domstoler må anvende lover, selv om dette medfører brudd på norske folkerettslige forpliktelser, jf. Inst O. nr. 14 (1992-93) sidene 4-5”.

Folkerettslige avtaler og konvensjoner kan innebære bestemte krav til valg av virkemiddel for gjennomføring av den forpliktelse man har påtatt seg. Dette må undersøkes særskilt i forhold til det enkelte grunnlag. Hvis norsk rett allerede er i samsvar med konvensjonens krav, vil det være tale om såkalt passiv transformasjon eller konstatering av rettsharmoni, og det er unødvendig med særskilte gjennomføringsvedtak. Det kan være at en konvensjon forutsetter at dens regler kommer klart til uttrykk i nasjonale regelverk, noe som også vil føre til at borgerne gis rettskrav på å bli behandlet i samsvar med konvensjonens regler.

For øvrig har det vært vanlig å ta inn en henvisning i en rekke sektorlover, herunder i saltvannsfiskeloven, til at loven gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten eller overenskomst med fremmed stat. En slik bestemmelse gjør at lovens øvrige regler ikke kan anvendes i strid med konvensjonen, men medfører ikke at konvensjonen utgjør en selvstendig hjemmel, ettersom legalitetsprinsippet etter norsk rett gjør det påkrevd med lovhjemmel. I teorien hevdes det dog at formuleringer i norsk lov av denne art fører til at så vel en alminnelig folkerettsregel som en konkret traktatregel Norge er bundet av, uten videre vil få virkning som intern rett og uten at transformasjon er påkrevet.

Den offentlige styring med de marine ressursene har tradisjonelt vært gjort gjennom relativt vide fullmaktslover som har gitt myndighetene stor grad av fleksibilitet til å regulere ved forskrift etter behov. Denne metoden har også vært effektiv når det gjelder gjennomføring av internasjonale

forpliktelser. Teknikken med å gi en gjennomføringsforskrift "når internasjonale avtaler eller hensynet til en økonomisk og rasjonell utnyttelse av en bestemt bestand gjør det nødvendig", slik gjeldende saltvannsfiskelov sier, tydeliggjør imidlertid ikke hvilke vurderinger eller avveininger som er gjort.

### 2.2.1 Aktiv transformasjon (synliggjøring)

Også der gjennomføring gjennom særskilte vedtak ikke er nødvendig, kan det være ønskelig å gjøre dette for å oppnå en tydeliggjøring og signaleffekt om at Norge har fulgt opp en internasjonal forpliktelse.

Med synliggjøring eller såkalt delvis aktiv transformasjon, menes at en vedtar lovbestemmelser som gjengir i mer eller mindre bearbeidet form, en konvensjons bestemmelser i de enkelte lover der de naturlig hører hjemme. En prinsipiell drøftelse av fordeler og ulemper ved en slik delvis aktiv transformasjon fremgår av Ot.prp. nr. 45 (2002-2003) Om lov om endring i menneskerettsloven mv. (innarbeidning av barnekonvensjonen i norsk lov). Det fremgår her at en fordel ved å bruke synliggjøring som innarbeidingsmetode, er at de relevante konvensjonsbestemmelser gjøres mer tilgjengelige for brukerne ved at bestemmelsene blir innarbeidet i den lovgivning der de naturlig hører hjemme. Et mer brukervennlig regelverk vil også kunne bidra til bedre etterlevelse av konvensjonsbestemmelsene. En ulempe kan være at konvensjonens helhetsperspektiv går tapt, noe som også er relevant i forhold til den avveining av interesser og ulike bruksmåter som følger av Havrettskonvensjonens system. I noen grad er det imidlertid denne integrerte tilnærming en ønsker å synliggjøre i ny havressurslov. Utenfor faller imidlertid kontinentalsokkelovgivning og skipsfart som begge er former for bruk av havet som kan få innvirkning på bruken av havressursene, samt forvaltningen av anadrome arter.

Ved innarbeidning vil en også kunne tilpasse konvensjonen til norsk lovspråk og lovgivningstradisjon og presisere mer vage konvensjonsbestemmelser, noe som også øker tilgjengeligheten og brukervennligheten både for rettsanvenderne og for næringsinteressene samt befolkningen for øvrig.

Innarbeidning ved synliggjøring vil ha en signaleffekt så vel overfor utlandet som internt. Innarbeidningen vil kunne bidra til å oppdage uoverensstemmelser eller inkonsistens mellom relevante havressurskonvensjoner og norsk rett og forebygge merarbeid ved senere tvister om rettsanvendelsen.

Sammenliknet med en full inkorporasjon, legger synliggjøring ikke så sterkt til rette for at norsk rett endrer seg automatisk i takt med den internasjonale utvikling. Synliggjøringen stiller derfor større krav til at lovgiverne følger utviklingen enn inkorporasjon. En viss utvikling vil likevel domstolene kunne foreta gjennom alminnelige tolkningsprinsipper, særlig presumpsjonsprinsippet.

### 2.2.2 Tidligere innarbeidning av folkerettslige forpliktelser av betydning for forvaltningen av villevende marine ressurser.

Havrettskonvensjonen inneholder ikke bestemte gjennomføringskrav og den norske ratifikasjonen medførte i utgangspunktet kun enkelte mindre lovendringer (i straffeloven og sjødygtighetsloven), jf. St.prp. nr. 37 (1995-96). Ettersom Havrettskonvensjonen både delvis kodifiserer og opprettholder tidligere sedvane- eller traktatrett, var en rekke av dens prinsipper allerede inkorporert i norsk rett. Konvensjonen fastlegger også delvis ny havrett. I St.prp. nr. 37 konstaterte man således for eksempel behov for et enhetlig regelverk for vitenskapelig havforskning i tråd med konvensjonens del XIII, og det ble derfor opplyst at en tok sikte på å utarbeide en forskrift om utenlandske fartøyers vitenskapelige undersøkelser i Norges økonomiske sone med hjemmel i lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone § 7 b). En slik særskilt forskrift til gjennomføring av Havrettskonvensjonen del XIII om utenlandsk vitenskapelig havforskning ble vedtatt ved kronprinsregentens resolusjon av 27. mars 2001. Forskriften omfatter også i utgangspunktet havforskning som innebærer uttak av genetiske ressurser.

Da Norge sluttet seg til FN-avtalen om bevaring og forvaltning av vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander i 1996, ble det heller ikke ansett nødvendig med lovendringer for å oppfylle forpliktelsene i henhold til avtalen. Ved vedtakelsen av ny lov om Kystvakten, jf. Ot.prp. nr. 41 (1996-97), ble det tatt inn en egen paragraf, § 30, som gir adgang til ved forskrift å fastsette nærmere bestemmelser om kontroll og håndhevelse i henhold til denne avtalen. Dette var i tråd med vanlig praksis. Da Norge sluttet seg til FAO-avtalen vedrørende fremme av fiskefartøyers overholdelse av internasjonale bevarings- og forvaltningstiltak på det åpne hav, jf. kgl. res av 23. desember 1994, ble det lagt til grunn at norsk lovgivning allerede var dekkende for de ordninger avtalen etablerer.

I forbindelse med tilslutning til det regionale fiskerisamarbeidet innenfor konvensjonen om det fremtidige multilaterale samarbeid om fisket i det

nordøstlige Atlanterhav (NEAFC), jf. St.prp. nr. 91 (1980-81), ble det ikke tatt særlige gjennomførings-skritt. Tilslutning til konvensjonen om fremtidig multilateralt samarbeid om fisket i det nordvestlige Atlanterhav, (NAFO), jf. St.prp. nr. 66 (1978-1979), medførte heller ikke særskilte gjennomførings-skritt. Ved norsk tilslutning til konvensjonen om bevaring og forvaltning av fiskeressursene i det sørøstlige Atlanterhav (SEAFO) ble det også lagt til grunn at norsk ratifikasjon ikke nødvendig-gjorde lov- eller forskriftsendringer, jf. St.prp. nr. 10 (2002-2003).

Da Norge i 2004 tiltrådte den internasjonale konvensjonen om bevaring av atlantisk tunfisk av 14. mai 1966 ble det lagt til grunn at tiltredelsen ikke nødvendiggjorde lov- eller forskriftsendringer, se St.prp. nr. 14 (2003-2004).

Da Norge sluttet seg til Den internasjonale overenskomst om regulering av hvalfangsten ved kgl.res. 27. februar 1948 nr. 675, la en ikke til grunn at ratifisering av avtalen krevde lovendringer.

Da Norge sluttet seg til avtalen om samarbeid innen forskning, bevaring og forvaltning av sjøpat-tedy i det nordlige Atlanterhav (NAMMCO), jf. kgl.res. 27. mars 1992, la en til grunn at lovendringer ikke var påkrevet. Tilslutning til NASCO med-førte ingen særskilte gjennomføringsskritt, jf. St.prp. nr. 31 (1982-83).

Norsk ratifikasjon av Antarktistraktaten av 1959 førte ikke til særskilte gjennomføringstiltak, jf. St.prp. nr. 83 (1959-60). Ny lovgivning ble heller ikke ansett påkrevet som følge av ratifikasjonen av konvensjonen om bevaring av antarktiske selarter, jf. St.prp. nr. 72 (1972-73). Norsk tilslutning til konvensjonen om bevaring av marine levende ressurser i Antarktis av 20. mai 1980 (CCAMLR) medførte ingen særskilte gjennomføringsskritt, jf. St.prp. nr. 78 (1982-1983). Den 13. mars 1998 ble det imidler-tid fastsatt en forskrift om regulering av fisket med norske fartøyer i Antarktis. Forskriften gjelder for norske statsborgere og personer bosatt i Norge og som driver fiske med norske fartøyer i havområ-dene på den sørlige halvkule, som er underlagt konvensjonen av 20. mai 1980 for bevaring av levende marine ressurser i Antarktis. Det er forbud mot å drive fiske i konvensjonsområdet uten at det er inn-hentet tillatelse fra norske myndigheter.

Da Norge sluttet seg til Biomangfoldkonvensjo-nen i 1993, anså en ikke at norsk rett var til hinder for at Norge kunne ratifisere den. Samtidig ble det lagt til grunn at det på enkelte områder kunne bli aktuelt å utvikle nye lovbestemmelser for å sikre en mest mulig hensiktsmessig oppfølging av for-pliktelsene under konvensjonen. I St. prp. nr. 56 (1992-93) s. 10-11 og Inst. S. nr. 168 (1992-93) s. 2,

fremgikk således at det kunne bli aktuelt med nye bestemmelser for blant annet kontroll og utryd-ning av fremmede arter, ordninger som sikrer at det i nasjonal politikk og nasjonale programmer tas hensyn til miljøkonsekvenser som kan skade biolo-gisk mangfold, tilgang på genetiske ressurser på gjensidig aksepterte vilkår og sikring av informa-sjon ved overføring av genmodifiserte organismer fra ett land til et annet. Biomangfoldlovutvalget har her utredet et forlag til ny naturmangfoldlov som bygger på prinsippene i konvensjonen (NOU 2004:28 Lov om bevaring av natur, landskap og bio-logisk mangfold). I St. prp. nr. 56 (1992-93) s. 3 understrekes at den konkrete gjennomføringen av prinsippene er lagt opp til de enkelte stater, og at prinsippene må utvikles og tilpasses innen hver sektor: *"Bevaringsforpliktelsene er generelt formu-let. ( ). Det er ikke formulert spesifikke forpliktelser knyttet til sektorer som fiske, havbruk, jordbruk eller skogbruk i konvensjonen"*. Det er imidlertid senere fastsatt et omfattende program for biologisk mang-fold i kyst- og havområder, som blant annet omhandler marine beskyttede områder og bære-kraftig bruk av marine ressurser.

I St. meld. nr. 12 (2001-2002) Rent og rikt hav s. 56 er det angitt at en ny havressurslov vil være en viktig sektorlov for gjennomføring av Biomangfold-konvensjonen og ny naturmangfoldlov, og bidra til iverksettelsen av hovedprinsippene.

Det følger av Biomangfoldkonvensjonen art. 22 nr. 2 at konvensjonen når det gjelder det marine miljø skal gjennomføres i overensstemmelse med statenes rettigheter og plikter i henhold til havret-ten. I den grad konvensjonene ikke foreskriver uforenlige rettsfølger vil dette ikke by på proble-mer, men i den grad det anvises uforenlige rettsføl-ger, må art. 22. nr. 2 forstås dit hen at reglene i Hav-rettskonvensjonen skal gå foran. Denne slutning følger også av Havrettskonvensjonen art. 311 nr. 2 om at konvensjonen ikke skal endre rettigheter og plikter som følger av andre avtaler som er forenlige med konvensjonen og som ikke berører utøvelse av rettigheter og plikter etter konvensjonen.

Tilslutning til konvensjonen om bevaring av det marine miljø i det nordøstlige Atlanterhav av 22. september 1992 (OSPAR) gjorde det nødvendig å revidere eksisterende forskrifter om dumping og forbrenning av stoffer og gjenstander til sjøs fast-satt av Miljøverndepartementet den 8. juli 1980. Videre var det nødvendig å endre håndhevelsesbe-stemmelsen i sjødygtighetsloven § 121, samt uttrykkelig fastslå at Sjødygtighetsloven omfatter forbrenning til havs. For øvrig ble det ikke ansett nødvendig med endringer i norsk rett, jf. St.prp. nr. 39 1994-95).

Til gjennomføring av konvensjonen om internasjonal handel med truede arter av vill flora og fauna har en vedtatt forskrift nr. 1276 av 15. november 2002 til gjennomføring av konvensjon 3. mars 1973 om internasjonal handel med truede arter av vill flora og fauna (CITES).

Ratifikasjon av avtalen av 15. november 1973 om vern av isbjørn i Arktis var i stor grad samsvarende med allerede eksisterende norske regler og ratifikasjonen medførte ikke lovendring, jf. St.prp.nr. 6 (1974-75).

Ved ratifikasjonen av konvensjon vedrørende vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder av 19. september 1979 (Bern-konvensjonen) la en til grunn at den norske lovgivningen allerede er eller ville bli tilpasset de krav konvensjonen stiller. Det dreide seg da om tilpasninger i viltlovgivning, fiskerilovgivning og våpenbestemmelser i medhold av viltlovgivningen, jf. St.prp.nr. 12 (1985-86).

I den kgl. res. som lå til grunn for ratifikasjonen av konvensjon om vern av trekkende arter av ville dyr av 23. juni 1979 (Bonn-konvensjonen), ble det lagt til grunn at en tok sikte på å inngå avtaler og å etablere samarbeid som sikrer vern langs trekkveien og i vinteroppholdsstedene av en del av norske hekkende fuglearter som er utsatt for negative virkninger. For øvrig ble det verken ansett nødvendig å gjennomføre lovendringer eller innhente Stortingets samtykke til ratifikasjon.

Norge var ikke representert under forhandlingene om konvensjon om våtmarksområder av internasjonal betydning, særlig som tilholdssted for vannfugler (Ramsar-konvensjonen) av 2. februar 1971. Konvensjonen ble ikke ansett for å være av en slik art at Stortingets samtykke var påkrevet og i kgl. res. 14. juni 1974 ble spørsmålet om eventuelle lovendringer ikke vurdert.

### 2.2.3 Utvalgets vurdering av hvilke prinsipper som bør synliggjøres

#### *Prinsippet om bærekraftig utvikling*

Bærekraftighet og behovet for å sikre en bærekraftig utvikling i både nord og sør, har vært et gjennomgangstema på den internasjonale dagsorden siden Brundtlandkommisjonen (World Commission on Environment and Development) avga sin innstilling i 1987. Med bærekraftig utvikling forstår man en utvikling som møter dagens behov uten å redusere fremtidige generasjoners valgmuligheter for å få dekket sine behov.

I gjeldende saltvannsfiskelov knytter § 4 om reguleringsfullmakter utøvelsen av fullmaktene til behovet for å "verne eller for å utnytte 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". Det prinsipp som her kommer til uttrykk kan sies å være prinsippet om bærekraftig utvikling og bruk av de marine ressurser og på en måte som kan bidra til at de marine næringene de nærmeste tiår kan realisere en betydelig økt verdiskapning, som det heter i utvalgets mandat. Uttrykket «bærekraftig utvikling» finnes allerede i norsk lovgivning gjennom bestemmelser i blant annet lov 14. juni 1985 nr. 68 om fiskeoppdrett § 1, lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner § 1 og lov 2. april 1993 nr. 38 om framstilling og bruk av genmodifiserte organismer (genteknologiloven) §§ 1 og 10. Det er også dette prinsipp som kommer til uttrykk i Grunnloven § 110b første ledd annet punktum, i bestemmelsen om at «*Naturens Resurser skulle disponeres ud fra en langsiktig og alsidig Betragtning, der ivaretager denne Ret ogsaa for Efterslægten*».

I NOU 2005:5 "Enkle signaler i en kompleks verden – forslag til et nasjonalt indikatorsett for bærekraftig utvikling", sies det i kap. 5.5.2 også noe om forvaltningen av fornybare ressurser. Som indikator for bærekraftig forvaltning av fiskebestander foreslås anbefalt kvote, vedtatt kvote og registrert fangst av norsk-arktisk torsk.

Det er etter utvalgets mening helt nødvendig at en ny norsk havressurslov bidrar til å synliggjøre dette prinsippet i forvaltningen av et viktig ressursområde. Prinsippet er således nedfelt i lovutkastet § 1-1 (*lovens formål*).

#### *Føre-var-prinsippet*

Føre-var-prinsippet er et grunnleggende miljørettslig prinsipp både nasjonalt og internasjonalt. Prinsippet kommer til uttrykk i Rio-erklæringen fra 1992. Det heter i denne erklæringen at der det foreligger trussel om alvorlig eller uopprettelig skade, skal ikke mangel på full vitenskapelig visshet kunne brukes som begrunnelse for å utsette kostnadseffektive tiltak for å hindre miljøforringelse. Prinsippet har i første rekke adresse til regelgi-verne, og innebærer at lovgiver må sørge for et regelverk som gjør det mulig å forhindre negative miljøvirkninger. Prinsippet har også betydning for forvaltningens skjønnsutøvelse.

Føre-var-prinsippet er nedfelt i forskjellige språkdrakt i en rekke internasjonale miljøvern-avtaler og erklæringer. Prinsippet har fått befestet og styrket sin rettslige stilling i helt nye og globale miljøvern-avtaler som f.eks. Cartagena-protokollen

om genmodifiserte organismer fra 2000 og Stockholmkonvensjonen fra mai 2001 om organiske miljøgifter.

Prinsippet blir lagt til grunn for bevaring av biologisk mangfold i fortalen til Biomangfoldskonvensjonen:

*”når det finnes en trussel om vesentlig reduksjon eller tap av biologisk mangfold, bør ikke mangelen på full vitenskapelig visshet brukes som grunn til å utsette tiltak for å unngå eller begrense denne trusselen”.* Videre er prinsippet nedfelt som en alminnelig forpliktelse i OSPAR-konvensjonen av 1992, se ovenfor.

Kriteriene for en føre-var tilnærming er også utkrystallisert i FN-avtalen om vandrende og langtmigrerende bestander av 1995. Artikkel 6 i avtalen sier at partene i vid utstrekning skal anvende føre-var-prinsippet for bevaring, forvaltning og beskatning av vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander med sikte på å verne de levende ressurser i havet og bevare det marine miljø. Det heter videre at mangel på tilstrekkelig vitenskapelige opplysninger ikke skal kunne brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe bevarings- eller forvaltningstiltak. Vedlegg II til avtalen angir retningslinjer for anvendelse av referanseverdier i en føre-var-forvaltning. FAOs adferdskode for ansvarlig fiskeri av 1995 oppfordrer også til en utstrakt bruk av føre-var-prinsippet i paragraf 7.5.

ICES begynte i 1998 å ta i bruk nye referansepunkter for å imøtekomme behovet for en føre-var tilnærming i rådene om nivå for ressursuttak. Disse nye referansepunktene brukes for å betegne om fiskebestander er utenfor eller innenfor sikre biologiske grenser. Det arbeides nå med å utvikle referansepunkter som skal bidra til at bestandsstørrelser ikke kommer ned mot de biologiske grenser og som kan gi bedre sikkerhet for optimal beskatning.

Etter utvalgets mening bør loven synliggjøre føre-var-prinsippet som et grunnleggende prinsipp for forvaltningen av de viltlevende marine ressurser. Anvendelsen av prinsippet bør være i samsvar med de gjeldende internasjonale retningslinjer og praksis på området. Prinsippet kommer til uttrykk i lovutkastet § 1-6 a).

#### *Økosystembasert forvaltning*

Formålet med utvidelse av saltvannsfiskelovens virkeområde er å sikre en langsiktig avkastning fra de viltlevende marine ressursene gjennom ansvarlig ressursforvaltning, rasjonelle beskatningskriterier og ansvar for biologisk mangfold. Kommersi-

elt viktige organismer er en del av dette mangfoldet på linje med for tiden ikke-kommersielle organismer som plankton, bunnlevende organismer mv. Utvalget ser det som viktig at de marine økosystemene forvaltes slik at deres struktur, virkemåte og produktivitet opprettholdes og kan gi grunnlag for blant annet et optimalt utbytte. Dette bygger på erkjennelsen av at viltlevende marine ressurser ikke kan vurderes atskilt fra sitt miljø. Bevaring av sunne og diverse marine økosystemer og viltlevende marine ressurser er symptomer på en økosystembasert forvaltning. Økosystembasert forvaltning kan defineres som en integrert forvaltning av menneskelige aktiviteter basert på økosystemenes dynamikk. Målsetningen er å oppnå bærekraftig bruk av resurser og goder fra økosystemene og opprettholde deres struktur, virkemåte og produktivitet, jf. St.meld nr. 12 (2001-2002) Rent og rikt hav.

Begrepet ”økosystemtilnærming” har blitt utviklet innenfor flere internasjonale avtaler i løpet av de siste årene, og er blant annet sentralt i oppfølgingen av konvensjonen om biologisk mangfold (CBD). I regi av denne konvensjonen er det utviklet generelle kriterier for implementering av en økosystembasert forvaltning (de såkalte Malawi-prinsippene) som Norge har sluttet seg til.

På en egen konferanse mellom fiskeri- og miljøvernministerne rundt Nordsjøen ble man i Bergen i 1997 enige om en ytterligere integrering av tiltak innen fiskeri- og miljøvernforvaltningen gjennom utvikling og bruk av økosystemtilnærming. Prinsippet ble bekreftet og videreutviklet på Nordsjøkonferansen i Bergen i 2002. Globalt har prinsippet blitt nedfelt i den såkalte ”Reykjavik-deklarasjonen” om ansvarlig fiske i det marine økosystem fra 2001, og i handlingsplanen fra Johannesburg fra 2002 (para 30 d). Økosystembasert forvaltning er nærmere omtalt i kap. 6.2.

Etter utvalgets mening er dette også et område der norsk lovgivning bør synliggjøre at forvaltningen i så stor grad som mulig skjer etter anerkjente internasjonale prinsipper for en økosystembasert forvaltning. Prinsippet om økosystembasert forvaltning er nedfelt i lovutkastet § 1-6 b) og i § 3-1 om forvaltningsmål.

#### *Ansvarlig høsting med fokus på bifangst*

Bifangst er et globalt problem og omfatter både kommersielt omsettbare arter, ikke kommersielt omsettbare arter, arter som tas av fiskeflåter spesialisert for annen type fangst og bifangst av andre marine arter enn målarten, slik som sjøpattedyr, sjøskilpadder og sjøfugler. FAOs adferdskodeks

for ansvarlig fiske oppfordrer til en minimalisering av all bifangst gjennom minimumskrav til alle ledd av forvaltningen og høstingsaktivitetene. Relevante tiltak omfatter tekniske krav til fiskestørrelse, nettstørrelse eller utstyr, utkastregulering, sesong- og områdelukninger, bruk av selektivt, miljøtilpasset og kostnadseffektivt høstings- og fiskeutstyr, samt høstingsteknikker. FAO har også fremforhandlet en internasjonal handlingsplan for å redusere tilfeldig fangst av sjøfugl i linefiskerier. Det er inngått en avtale om bevaring av albatross og petreller i forbindelse med linefiske som Norge ikke er part i. Videre er det fremforhandlet en mellomamerikansk konvensjon for beskyttelse av og bevaring av havskilpadder og deres habitater. Likende instrumenter for å bevare havskilpadder er inngått i andre havområder.

Med hjemmel i saltvannsfiskeoven § 4 har en de senere år innført krav til ulike utstysforbedringer for å redusere dødelighet på de arter som ikke er målarter. Det er også innført et forbud mot utkast av fisk med hjemmel i saltvannsfiskeoven § 11. Utkastforbudet er ment å hindre tap av nyttbart råmateriale, bidra til å oppgradere det vitenskapelige grunnlag som TAC fastsettes på grunnlag av ved at all fangst tas med i beregningsgrunnlaget og dessuten styrker bevaringen, ettersom all fanget fisk regnes mot kvotegrunnlaget. I tillegg til fisk, setter hval, delfiner, havskilpadder og sjøfugl seg fast i nett og drukner, mens sjøfugl også drukner når de hugger an til agn. Problemet med bifangst er imidlertid ikke tilstrekkelig synliggjort i gjeldende lov, og når det gjelder bifangst av andre arter enn fisk, vies dette svært liten oppmerksomhet.

Etter utvalgets syn bør en moderne havressurslovgivning også synliggjøre og understreke at høstingsstrategier, metoder og redskaper skal bidra til å redusere til et minimum utkast, fangst i tapt eller etterlatt redskap, bifangst av både fiskearter og andre arter, og ta behørig hensyn til den virkning høstingen har på økologisk beslektede arter, som sjøfugl, hval, delfiner, seler og havskilpadder, samt allment redusere til et minimum de negative virkningene på de villevende marine ressursene. Loven bør derfor tydeliggjøre målet om å redusere uønskede skadevirkninger ved fangsten. Kravene til miljøtilpassede produksjonsmetoder er blitt sterkere og dette må også gjelde fiskerier og annen høstingsvirksomhet. Bifangst er dessuten et fenomen som i økende grad opptar konsumenter. Problemstillingen er videre aktuell i forhold til truede arter og verneområder. Prinsippet om ansvarlig høsting kommer til uttrykk i lovutkastet § 1-6 e), hvor også uønsket bifangst er særskilt omhandlet i lovutkastet § 2-5.

### *En alminnelig aktsomhetsplikt*

Et moderne høstingsregime bør etter utvalgets mening også tydeliggjøre at det er innrettet mot å unngå skadelige virkninger på det marine miljø, bevare det biologiske mangfold og søke å opprettholde intakte marine økosystemer, samt begrense faren for langsiktige eller irreversible virkninger av høstingen i størst mulig grad. Dette tilsier at en alminnelig aktsomhetsplikt legges til grunn. Det er således ikke alltid tilstrekkelig å utelukkende oppføre med det som kan kalles den nødvendige aktsomhet. Dersom det finnes vanlig, tilgjengelig teknologi innen bransjen, som vil gi de ønskede resultater på en mindre inngripende måte, vil bruk av andre metoder ikke være i overensstemmelse med kravet til at inngrepene ikke skal bli større enn nødvendig. En alminnelig aktsomhetsplikt er ikke foreslått lovfestet i lovutkastet, men prinsippet legges til grunn for de forvaltningstiltak som fastsettes etter lovutkastet kap. VII og etter § 2-6.

### *Rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser*

Lov 5. september 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet, som gjennomfører Århuskonvensjonen i norsk rett, regulerer allmennhetens tilgang til miljøinformasjon, det offentlige plikt til å skaffe seg relevant miljøinformasjon og allmennhetens mulighet til å delta i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet. Under begrepet miljøinformasjon regnes blant annet informasjon om biologisk mangfold og dets enkelte bestanddeler. Loven gjelder etter § 4 for norske offentlige organer og for virksomheter som er etablert i Norge. Ressursforvaltningen og fiskerinæringen omfattes således av miljøinformasjonsloven. Etter utvalgets mening bør det tydeliggjøres i den nye havressursloven at hensynet til åpenhet og offentlighetens deltakelse i beslutningsprosesser er et sentralt hensyn i forvaltningen av villevende marine ressurser og dessuten i tråd med våre internasjonale forpliktelser. Prinsippet kommer til uttrykk i lovutkastet § 1-6 j.

### *Prinsipp om internasjonalt samarbeid og sektorintegret forvaltning*

Forvaltningen av marine områder og ressurser er utpregede områder der det både må tas hensyn til konkurrerende bruk og interesser i de marine områder, samt til andre staters interesser og legitime bruk. Loven bør derfor etter utvalgets mening også synliggjøre at ressursforvaltningen til enhver

tid også skal tjene som et effektivt instrument i gjennomføringen av Norges folkerettslige forpliktelser, og vedtak truffet i internasjonale organer og arrangementer av betydning for marin ressursforvaltning.

Prinsippet kommer til uttrykk i lovutkastet § 1-6 h) og i).

## 2.3 Behov for forenkling av regelverket

Etter mandatets utredningsoppgave nr. 9 skal utvalget *"vurdere saltvannsfiskeovens eksisterende bestemmelser på et lovteknisk grunnlag og komme med konkrete forslag til endringer basert på utvalgets drøftelser av punktene ovenfor. I tillegg skal utvalget foreta en generell gjennomgang av saltvannsfiskeoven og fremme de forslag til endringer som utvalget anser nødvendig"*.

### 2.3.1 Forholdet mellom fullmaktsrammer og forskriftsregulering

Om inngrep av lovs art helst bør stå i lov eller forskrifts form, har tradisjonelt vært en avveining mellom hensynet til å forutberegene egen rettsstilling på den ene siden og kravet til en effektiv administrasjon på den andre. Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité vurderte i den forbindelse et forslag om å nedsette et utvalg for å evaluere den tiltakende bruk av fullmaktslover (Innst.S.nr.87 (1998-1999), jf. Dok.nr.8:15 (1998-1999)). Komitéen konkluderte med at det ikke var nødvendig å nedsette et slikt utvalg. Det ble imidlertid bemerket at Stortinget i fremtiden ville være bevisste på den kompetanse de delegerer til forvaltningen ved vurderingen av delegasjons-hjemler.

Det er antatt at delegasjon er begrenset av behovet for delegasjon, jf. Rt. 1952 s. 1089 og Rt. 1956 s. 952. Spørsmålet om behovet for delegering fra lov til forskrift, ble indirekte tatt opp i forarbeidene til lov om saltvannsfiskeriene fra 1955 (Ot. prp. nr. 51 1954), men er ikke tatt opp ved senere revisjoner. Det ble i den forbindelse uttalt (s. 12): *"Selv om det kan være delte meninger om i hvilken utstrekning det i lovgivningen bør overlates andre enn Stortinget å gi bestemmelser av lovs karakter vil en som også anført av komitéen peke på at når det gjelder en lov som denne, som har til formål å sikre orden på fiskefeltet, muliggjøre rasjonelt og effektivt fiske, beskytte fiskebestanden mot overbeskatning og regulere motsetningene mellom de forskjellige fiskemetoder, er det både nødvendig og hen-*

*siktsmessig til en viss grad i selve loven bare å angi karakteren av de bestemmelser som kan utferdiges"*.

Utvalget finner at dagens behov for detaljregulering av de mange typetilfeller i ressursforvaltningen tilsier en utstrakt bruk av delegasjon til forvaltningen, ettersom forskriftene må fastsettes spesielt for de enkelte bestander, redskapstyper, fartøytyper, og for lokale områder. Å gi forskrifter om dette krever en særlig kunnskap om områdene, biologien og utøvelsen av høstingen. Imidlertid vil en slik delegasjon være avhengig av klare og presise rammer. Utvalget finner her at dagens rammer i loven kan bli klarere på hva som faktisk ligger innenfor det alminnelige formål i loven, jf. det generelle formål. Utvalget finner av rettssikkerhetsmessige hensyn at havressursloven bør styrkes ved å nærmere angi hovedformålene, og de hensyn som forvaltningen kan ta i anvendelsen av sin myndighet.

### 2.3.2 Behovet for en tilgjengelig lov

Det har de senere år vært fokusert på forenkling av lover og regelverk. Dette har vært en klar målsetting ved all regelutarbeidelse i departementene, jf. Regjeringens handlingsplan 2002 for et enklere Norge "Forenkling og tilrettelegging for næringslivet" utarbeidet av Nærings- og Handelsdepartementet. Ny havressurslov er i pkt. 4.23 nevnt som et tiltak for et enklere Norge.

Det har vært en målsetting for utvalget at loven også skal være en viktig næringslov, med en form og et innhold som er tilgjengelig for brukerne. Samtidig er den også en moderne forvaltningslov, som må harmoniseres med annen naturressurs- og miljø- og sektorlovgivning. Som beskrevet under 2.3.1, må havressursloven nødvendigvis være en fullmaktslov. *Utvalget* har vurdert spørsmålet om forenkling og sammenslåing av forskriftsverket i tråd med mandatets pkt. 9 e, men er kommet til at dette er en oppgave for departementet og Fiskeridirektoratet, da utvalgets primær oppgave er å foreslå hjemlene for forskriftene.

Under henvisningen til drøftelsene i 2.3.1 vil utvalget likevel bemerke at mye taler for at det må være enklest å ha separate forskrifter for de enkelte høstingsvirksomheter, ettersom næringsutøverne i praksis konsulterer de forskrifter som er relevante for egen virksomhet. At antallet forskrifter er høyt og forskjelligartet utfra redskap, størrelsesgruppe, geografisk område og arter kan ikke være avgjørende i forhold til om den enkelte forskrift er enkel å forstå for næringsutøvere og forvaltning. Antallet forskrifter vil nødvendigvis være avhengig av hvor detaljregulert og ulikt man



ønsker å fordele kvotegrunnlaget eller regulere fangstseleksjonen for den enkelte høstingsvirksomhet mest mulig treffende. Det høye antall forskrifter kan av den grunn tilskrives ønsket om en differensiert kvotepolitikk, samt mest mulig presis seleksjon innenfor de respektive høstingsvirksomheter. Det vil således bli mer komplisert for den enkelte næringsutøver, jo flere høstingsvirksomheter vedkommende bedriver. På generelt grunnlag vil det etter utvalgets syn neppe føre til noen forenkling å samle disse i færre forskrifter, forutsatt at det materielle innholdet ikke endres. Enkelte rasjonaliseringer i forskriftene som regulerer utøvelsesreglene kan imidlertid ha noe for seg (se kap. 8.1-8.5). Utvalget vil viser her til Fiskeridirektoratets rapport om forenkling av regler om praktisk fiske av 7. oktober 2003.

Utvalget har vurdert havressurslovens oppbygning og ordlyd med tanke på forenkling, og har i den anledning vurdert om deler av loven bør gis som forskrift. Dette har særlig vært vurdert i forhold til lovutkastet kap. IX om orden på høstingsfelt, men også i forhold til enkelte kontrollhjemler. Dersom flere av de materielle bestemmelsene i saltvannsfiskeloven ble erstattet med en fullmakts-hjemmel, og forutsatt videreført i forskrift, ville loven nærmest blitt en ren fullmaktslov. Utvalget har således kommet til at det vil være hensiktsmessig og naturlig å videreføre materielle regler fra saltvannsfiskeloven i havressursloven der disse har fungert godt over lang tid, samt har sentral betydning for utøvelsen av marin høsting. Enkelte bestemmelser i saltvannsfiskeloven kap. V (Regler om orden på fangstfelt mv.) har likevel etter hvert fått mindre sentral betydning, og er foreslått flyttet fra lov til forskrift.

Forenklinger som foreslås i selve lovforslaget vil således primært dreie seg om ikke-videreføring av hjemler, tydeliggjøring av innholdet i fullmakts-hjemler, bedre tematisk inndeling i loven og forenkling av lovens ordlyd under enkeltbestemmelser. Utvalget har ved siden av utvalgsmøtene avholdt et betydelig antall juridiske arbeidsgruppemøter for å oppnå dette.

Begrunnelsen for at enkelte hjemler ikke er videreført redegjøres for i kap. 16. Utvidelsen av virkeområde og mer presise hjemler har medført at saltvannsfiskeloven §§ 4 n og o, § 8a og § 45 sjette ledd første og siste punktum, antas å være overflødige. Videre har utvalget konkludert med at enkelte bestemmelser ikke behøver å videreføres på grunn av liten praktisk anvendelse, at de strider mot annen lovgivning eller at de aldri er brukt. Dette gjelder saltvannsfiskeloven § 4 tredje ledd, § 5 siste ledd i.f., § 6, § 12 annet ledd, § 15 første ledd,

§ 17, § 24, første ledd første punktum og § 41. Saltvannsfiskeloven § 4, i.f. er dessuten foreslått ikke videreført for å harmonisere med forslag til ny naturmangfoldlov.

Utvalget har tilstrebet en bedre tematisk inndeling enn etter dagens saltvannsfiskelov, hvor hjemlene må sies å stå tematisk spredt og blandet. Kontrollhjemlene er plassert i tematiske kontrollkapitler (kap. VIII og XII) i stedet for å være spredt i loven. Bestemmelser som gjelder kvoteregulering er plassert i eget kap. IV, mens utøvelsesreglene er plassert i eget kap. VII. I tillegg er regler som har som formål å beskytte høstingsgrunnlaget plassert i et eget kap. II. Videre er Fiskeridirektoratets kontrollkompetanse etter saltvannsfiskeloven § 45 nå delt opp i flere enkeltbestemmelser med relevante tematiske overskrifter. Utvalget antar at en slik sortering og inndeling sammen med gode overskrifter vil gjøre det lettere å orientere seg blant bestemmelsene.

Lovens ordlyd er gjennomgående rasjonalisert og kortet ned. Med kontrollhjemlene har utvalget valgt en enklere lovteknikk ved å ta ut flere eksempler på hva fullmakts-hjemmelen kan brukes til (kasuistikk). Utvalget forutsetter at disse eksemplene presenteres i lovkommentarene i stedet, da de har en viss informasjonsverdi. Lovens ordlyd og oppbygning er forenklet vesentlig i bestemmelsene om lovens stedlige og personelle virkeområde, jf. saltvannsfiskeloven § 1. Lovens saklige område er også lovteknisk enklere i forhold til saltvannsfiskeloven § 2. Det kan her vises til at lovens saklige virkeområde er likt for hele loven i motsetning til saltvannsfiskeloven § 2, som angir et ulikt virkeområde for fiske og fangst av sjøpattedyr.

I anvendelsen av loven bør innføringen av formålsbestemmelsen i § 1-1 for hele loven og klargjøring av relevante forvaltningshensyn i § 1-6 bidra til at de enkelte forvaltningstiltak har klar støtte i loven. Det er lagt stor vekt på å bruke termer som er vanlige, eller som har et definert innhold.

Utvalget har i lovutkastet valgt en kapittelvis nummerering med strekinndeling, slik at nummereringen av paragrafen angir kapittelet først og deretter bestemmelsen, eks. § 1-1. Justis- og politidepartementets veilede "Lovteknikk og lovforberedelse" anbefaler på s. 61 flg. ikke en kapittelvis nummerering på mindre lover. Utvalget antar likevel at lovens inndeling med 14 tematiske kapitler vil gjøre det enkelt å legge bestemmelser som krever nye paragrafer sist i de respektive kapitler. Saltvannsfiskeloven har i løpet av de siste 20 årene fått tilført flere nye bestemmelser, først og fremst i form av hektebestemmelser til § 4 a-t, men også gjennom § 4a, § 5a, § 8a, § 9 a og § 45 a. Utvalget

antar at lovens oppbygning vil kunne inkorporere nye lovforslag under de foreslåtte kapitler. Dersom det skulle bli aktuelt å innta hele nye kapitler, for eksempel inkorporering av deltakerloven i havressursloven (vurdert blant annet i Ot.prp.nr.67 (1997-1998) om lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) s. 3), vil slike kapitler kunne legges sist i loven før straffekapittelet for ikke å forrykke tidligere kapitlers plassering.

## 2.4 Behovet for en formålsbestemmelse

---

Utvalget er i mandatet pkt. 9 a bedt om å utrede "formuleringen av en formålsbestemmelse i tråd med lovgivningens utvidede formål og Norges folkerettslige forpliktelser knyttet til forvaltningen av de levende marine ressurser, jf. i dag innledningen til saltvannsfiskekloven § 4".

Lov 3. juni 1983 nr 40 om saltvannsfiske inneholder ingen formålsbestemmelse. I saltvannsfiskekloven § 4 første ledd er det fastsatt skjønnsmessige vilkår for å gi reguleringer i forskrift i medhold av § 4 bokstav a-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*".

Vilkårene i saltvannsfiskekloven § 4 første ledd har karakter av å indikere et formål med loven, idet vilkårene fastslår at forvaltningen skal være *hensiktsmessig, rasjonell* og gjennomføre *internasjonale avtaler*. Selv om disse prinsippene etter loven

formelt inngår som vilkår for reguleringsfullmakten i § 4, har den i rettspraksis også blitt benyttet ved tolkingen av andre bestemmelser i loven. Av den grunn antas i dag vilkårene i § 4 første ledd å indikere et slags formål med loven, jf. Rt. 1993 s. 578 (s. 585).

### *Utvalgets vurdering*

*Utvalget* foreslår at lovens formål skal være en "samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av viltlevende marine ressurser", som må forstås dithen at loven skal legge til rette for en best mulig samfunns- og næringsutvikling langs kysten. Vurderingen vil variere utfra hva forvaltningen vektlegger som verdifullt for samfunnet, og det som regnes som samfunnsøkonomisk lønnsomt vil i noen grad avhenge av politisk ståsted.

Formålet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet må videre gjelde innenfor rammene av en "bærekraftig utnyttelse og langsiktig bevaring". Med bærekraftig utnyttelse mener utvalget 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. Selv om et forvaltningstiltak kan oppfattes som samfunnsøkonomisk lønnsomt, kan ikke dette gå på bekostning av ressursenes bærekraft. Videre foreslår utvalget at lovens formål også skal sikre langsiktig bevaring av ressursene. Etter utvalgets mening ivaretas i utgangspunktet langsiktig bevaring gjennom en bærekraftig utnyttelse, men langsiktig bevaring kan også innebære særlige tiltak som ledd i den løpende ressursforvaltningen som eksempelvis etablering av marine beskyttede områder.

## Kapittel 3

# Urfolks rettigheter i forhold til villevende marine ressurser

Utvalget skal etter mandatets pkt. 1 vurdere *"Folkerettslige og politiske forpliktelser Norge har påtatt seg i forhold til urbefolknings- og lokale rettigheter"*.

### 3.1 Utnyttelsen av de villevende marine ressurser hos urfolk i Norge

Folkeretten har regler både om urfolk og om minoriteter som Norge er bundet av, og samene kan påberope seg rettigheter med grunnlag i begge regelsett. Det samiske folks status som urfolk og etnisk, kulturell og språklig minoritet er bakgrunnen for vedtakelsen av Grunnloven § 110 a i 1988 og er senere kommet til uttrykk i lovgivningen ellers og ved ratifikasjon av ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater i 1990. Det er også anerkjent at art. 27 i FN's konvensjon av 1966 om sivile og politiske rettigheter i forhold til samer som urfolk omfatter de materielle forutsetningene for samenes totale kulturutøvelse, herunder leveveier som er nært knyttet til territoriet og bruk av dets naturressurser. En slik rettighet kan inkludere tradisjonelle aktiviteter som fiske, reindrift og jakt.

I kyst- og fjordområdene i det nordligste Norge, har det vært samisk bosetting i minst de siste to-tre tusen år. På begynnelsen av 90-tallet nedsatte daværende Fiskeridepartementet Samisk fiskeriutvalg, som skulle gjennomgå samiske interesser i fiskerisammenheng. Samisk fiskeriutvalg dokumenterte at samene deltar i hav-, kyst- og fjordfiske, og at inntektene fra fiske utgjorde en viktig del av deres økonomiske grunnlag. Samisk fiskeriutvalg la videre til grunn at samisk fiskeriaktivitet utvilsomt var en del av den tradisjonelle samiske kultur og levemåte. Det gjaldt blant annet den tradisjonelle kombinasjonsdriften, hvor fisket har vært drevet som kombinasjonsnæring med andre yrker, for eksempel gårdsdrift.

Samiske fiskere driver i dag høsting med moderne båter og redskaper. Driftsformen er gjerne knyttet opp til lokale tilliggende næringer og/eller lokalsamfunnet. Fisket er som regel lokalt tilpasset m.h.t. ressurs- og driftsforhold og gjen-

nomføres gjerne med mindre båter og redskaper som kan betjenes med en eller få personer.

Ressurslovgivningen har ingen formuleringer som peker spesielt på samiske interesser, selv om gjeldende saltvannsfiskelov har en generell formulering i § 4 om Fiskeri- og kystdepartementets reguleringsfullmakter, som bl.a. trer i kraft "når internasjonale avtaler gjør det nødvendig". For øvrig gjelder loven med de "begrensninger som følger av folkeretten", jf. § 3. De internasjonale avtaler og forpliktelse man har tatt sikte på å referere til med disse formuleringer, synes først og fremst å være fiskerireguleringer. Det har derfor vært antatt i teorien at formuleringene ikke kan tolkes så vidt at de omfatter avtaler og konvensjoner om vern av etniske og kulturelle minoriteter eller urfolk. Gjennom presumsjonsprinsippet må likevel myndighetene i sin lovanvendelse og skjønnsutøvelse ta hensyn til folkerettslige forpliktelser som påhviler Norge.

### 3.2 Forpliktelser for staten

Norske myndigheter er både gjennom folkeretten og nasjonal rett, forpliktet til å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppen skal kunne sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Internasjonale regler gjenspeiles i norsk lov. Enkelte lover slik som sameloven går i flere henseender lenger enn forpliktelsene Norge har påtatt seg gjennom ILO-konvensjon nr. 169.

Art. 27 i FN konvensjonen om sivile og politiske rettigheter forutsetter et effektivt vern av minoriteters bestående rettigheter. Artikkelen omhandler en rett til å dyrke sin egen kultur, og at denne rettigheten kan omfatte leveveier som er nært knyttet til territoriet og bruk av dets naturressurser. Praksis har gjort det klart at urfolks næringsutøvelse til en viss grad er beskyttet etter artikkel 27, og at dette legger føringer på statenes handlinger i området. Statene er på denne bakgrunn forpliktet til å sikre at urfolkene kan gjøre bruk av naturgrunnlaget.

Forslaget til ny lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark (Finnmarksloven) som har som formål å legge til rette

for at grunn og naturressurser i Finnmark forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte til beste for samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv, innbyggerne i fylket og allmennheten forøvrig, begrenser sitt virkeområde ut i sjøen til ”så langt den private eiendomsretten strekker seg”. Den generelle hovedregelen er at eiendomsretten grense går ved marbakken, eventuelt ved to meters dyp ved middels lav vannstand. Utvalget er for øvrig oppmerksom på at Stortinget har bedt Regjeringen om å legge frem en egen utredning av samenes og andres rett til fiske i havet utenfor Finnmark.

### *Utvalgets vurdering*

Både når det gjelder høsting utenfor erverv (herunder fiske til matauke) og høsting i erverv, er vilkårene like for hele befolkningen etter gjeldende saltvannsfiskelov. Samene i Norge opprettholder heller ikke i motsetning til urbefolkninger andre steder, et såkalt tradisjonelt fiske, men deltar i fisket med moderne fiskefartøy og moderne effektive redskap. *Utvalgets flertall* er enig i at økonomisk aktivitet kan falle inn under art. 27 i FN konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, såfremt aktiviteten utgjør et essensielt og vesentlig element i urfolkens kultur. Tiltak som har en begrenset innvirkning på personene som tilhører minoritetsgruppen vil imidlertid ikke nødvendigvis innebære en krenkelse av rettighetene etter art. 27. På denne bakgrunn finner utvalgets flertall at det heller ikke i den nye havressurslov er grunnlag for å innføre en regel om anerkjennelse av særlige historiske rettigheter til fiske for samene eller at loven etablerer særskilte vilkår for slike rettigheter.

Utvalgets medlem Berit Ranveig Nilssen er uenig i flertallets forståelse av Norges nasjonale og folkerettslige forpliktelser i den marine ressursforvaltning overfor urfolk. Dette medlemmets synspunkter på gjeldende rett og den historiske bakgrunn for samisk fiske er gitt i kap. 3.3. Det preseres at flertallet ikke har tatt stilling til den historiske og faktiske fremstillingen som gis nedenfor.

### **3.3 Mindretallets vurdering av urfolks rettigheter i forhold til viltlevende marine ressurser**

Samene er anerkjent som en etnisk minoritet og et urfolk i Norge. Staten har forpliktelser både etter folkeretten og etter intern rett overfor samene. Det gjelder også i forhold til deres utnyttelse av viltlevende marine ressurser.

Kyst- og fjordområdene i det nordligste Norge har hatt samisk bosetning i minst to tusen år. Denne bosetningen har i vesentlig grad vært avhengig av de maritime ressursene. Grovt sett kan man si at samisk fiske har foregått i området fra Helgeland og nordover. Samene har der hele tiden deltatt både i nærfisket og i de store sesongfiskeriene. Blant annet kjenner man til at samer fra Tysfjord deltok i Lofotfisket så langt tilbake som på 1200-tallet.

Allerede den første skriftlige kilden fra dette området forteller om samisk fiske. Det er beretningen til håløyghøvdingen Ottar fra slutten av 800-tallet. Han seilte nordover fra området ved dagens Tromsø, langs kysten av Nord-Troms, Finnmark og Kolahalvøya til Kvitsjøen. Før han kom inn i dette havområdet, møtte han bare samiske jegere, fiskere og fuglefangere.

Samene som har levd på langs fjordene og på kysten, har ikke bare livnært seg ved fiske. Historisk sett er både sel- og hvalfangst også samiske spesialiteter. I tillegg hadde man kunnskap og innsikt til å utnytte de fleste andre tilgjengelige næringskilder. Kombinasjonsnæringer har derfor vært et bærende element i næringstilpasningen frem til i dag. Fisket har hele tiden vært en fremtredende del av denne kombinasjonen.

Når det gjelder ulike historiske forvaltningsregimer i disse områdene nord i landet, kan nevnes at på 1700-tallet tok myndighetene i København i bruk ”fiskeripolitiske” virkemidler for å styrke det norske/danske befolkningselementet i kyststrøkene. Det skjedde gjennom fiskerireguleringer som prioriterte de som bodde fast i Finnmark. Det var selvsagt også til nytte for sjøsamene, og de samene fra svensk (finsk) side av grensen, som etter 1751 hadde en konvensjonsbestemt rett til næringsvirksomhet i Norge. Blant annet ble det innført restriksjoner på fisket til de tilreisende norske fiskerne (nordfarerne), og de russiske fiskerne som kom østfra. Fra 1778 hadde ingen tilreisende rett til å drive fiske på fjordene i det hele tatt.

Fra 1775 ble det for første gang mulig å få utmål på private jordeiendommer i Finnmark. Jordutvisningsresolusjonen inneholdt også bestemmelser om hvordan man skulle legge til rette for fortsatt sedvanebasert utnyttelse av andre naturgoder.

Resolusjonens paragraf 6 gjaldt nemlig også fisket i havet:

”De Herligheder, som hidindtil have været tilfælles for hele bygder eller Almuen i almindelighed, være sig Fiskeri i Havet og de store Elve, samt Landings-Steder og deslige, forblive fremdeles til saadan almindelig Brug”.

Slik rettstilstanden var på den tid, innebar dette en prioritering av befolkningen i amtet.

Der fantes også klare lokale rettsprinsipper for bruken av fiskeressursene lengst nord i landet. Rettsoppfatningen var at sjøfisket på et bestemt fjord-/havområde tilhørte de som bodde nærmest. Enkelte steder hadde man også tinglyste linesett som var undergitt privat eiendomsrett.

En ny fiskerilov av 1830 åpnet opp for et tilnærmet fritt fiske, også i Finnmark.

Overgangen til motoriserte fartøyer og aktive redskaper, fra begynnelsen av 1900-tallet, brakte også en ny dimensjon inn i bildet. Det gjelder fisket med aktive redskaper inne på fjordene.

I samisk sammenheng kan man derfor gjennom en hundreårsperiode, fra overgangen mellom 18- og 1900-tallet, i Nord-Norge følge fjordbefolkningenes intense kamp for å forsvare nær fisket sitt mot overbeskatning fra aktive redskaper. Fiskerimyndighetene, og de som hadde økonomiske interesser av å opprettholde fisket med aktive redskaper i selv trange fjordarmer, var stort sett sterkt i mot slike tiltak. Selv om det etter hvert kom enkelte avgrensede fredningsbestemmelser, har vanlige fjordfolks innsats for å få en viss beskyttelse for sin næringsvirksomhet, stort sett vært sett på med liten velvilje av dem som har hatt makt og myndighet på dette området.

Et naturlig spørsmål er også hva som i dag faller inn under betegnelsen samisk fiske. Et naturlig utgangspunkt kan være at man definerer samisk fiske ut fra bosetningsmessige kriterier - for eksempel fiske som har sitt grunnlag i sjøsamiske bosettingsområder. Spørsmålet ble i sin tid også drøftet av det representative Samisk Fiskeriutvalg (SFU). Utvalget la til grunn at en viss samisk fiskeriaktivitet utvilsomt var en del av den tradisjonelle samiske kultur og levemåte. Det gjaldt blant annet den tradisjonelle kombinasjonsdriften, hvor fisket har vært drevet som kombinasjonsnæring med andre yrker, for eksempel gårdsdrift. Utvalget uttalte i den forbindelse:

”Denne aktiviteten er etter utvalgets oppfatning utvilsomt innenfor det som ovenfor er omtalt som kjerneområdet for (FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter) artikkel 27. Selv om slike næringskombinasjoner ikke er en eksklusiv samisk levemåte, idet den har vært utøvd også av andre, i ikke-samiske områder av landet, er den utvilsomt en tradisjonell samisk levemåte”.

I sin videre drøfting av dette mente man imidlertid at for eksempel et industripreget fiske med havgående fartøyer og aktive redskaper, ville falle utenfor rammene for artikkel 27, se SFU 1997:73.

Når det imidlertid gjaldt et hoved- eller eneyrkefiske vesentlig med passive redskaper, nært kysten og med mindre fartøyer, vurderte utvalget det slik at det var naturlig å oppfatte det som en naturlig utvikling av den samiske levemåte, som hadde vært nødvendig for at de samiske samfunn på en smidig måte skulle kunne tilpasse seg nye rammebetingelser. Utvalget var derfor helt klar i at dette fisket måtte

”... kunne anses som en kulturbærende utvikling av tidligere tiders aktivitet”.

Samisk fiskeriutvalg understreket også at det var ... retten til å utnytte fiskeressursen som er gitt et vern etter artikkel 27. Hvorvidt dette fisket skjer på den ene eller den annen måte er et spørsmål om næringsutøvelse, der samiske samfunn må følge med i den teknologiske utvikling. Det er i utgangspunktet næringsutøvelsen slik den til en hver tid drives som er fundamentet for den samiske kultur og som er vernet etter artikkel 27.

Derfor er dagens kyst- og fjordfiske i samiske områder, gjerne knyttet til lokale og regionale næringer og lokalsamfunn, ofte lokalt tilpasset med hensyn til ressurs- og driftsforhold, drevet med små og mellomstore båter, i alle fall innenfor rammen av det som kan defineres som samisk fiske. Ut fra dette er det naturlig at utvalget fremme forslag som tar hensyn til disse realiteter, og som bygger på interne og internasjonale rettsregler som gjelder sikring av urfolks tradisjonelle næringsgrunnlag.

#### *Sjøsamisk fiske sterkt innskrenket av tidligere reguleringer*

I forhold til Havressurslovutvalgets konkrete forslag med hensyn til de marine ressursene, må disse ifølge utvalgets medlem Berit Ranveig Nilssen ta høyde for at mange sjøsamiske områder er blitt sterkt skadelidende på grunn av sammenhengen mellom økologiske forhold og påfølgende reguleringer, adgangsbegrensninger til fiske, m.m. I så måte har utviklingen vært til dels dramatisk negativ de siste 10-15 årene.

Et slikt tilfelle hadde man mot slutten av 1980-tallet. Torskebestanden i Barentshavet var da fisket ned til et lavmål. I en tiårsperiode hadde det vært omtrent fritt for torsk innenfor aksjonsradiusen til de mindre båtene i mange samiske fjordstrøk. Årsaken til det var sammenhengende selinvasjoner i perioden 1979-88. Torsken kom derfor ikke inn i fjordene. Dette var særlig markant i Øst-Finnmark, men også andre områder ble rammet.

I den situasjonen bestemte myndighetene høsten 1989 at for å få såkalt fartøykvote, skulle man

ha fisket et visst kvantum torsk i ett av årene 1987-89.

For de aller fleste fiskerne med båter tilpasset fjordfisket var dette umulig å oppfylle. Det hadde ikke vært noe å fiske på. De fikk dermed ikke noen fartøyskvote, men ble henvist til en såkalt maksimalvoteordning, som siden har vært på noen få tusen kilo torsk. Dvs. en inntekt på ganske få titusen kroner i inntekt pr. år.

Til tross for at folk i disse sjøsamiske områdene hadde fisket torsk i hundrevis og tusenvis av år, var det den manglende "historiske fangsten" i årene 1987/88/89, som ble brukt som begrunnelse for å nekte dem retten til å leve av det som alltid hadde vært en av grunnpilarene i bosettingen og kulturen.

Med andre ord: I og med at man ikke hadde hatt mulighet til å fiske en viss "kvalifiseringsmengde" torsk, på grunn av en naturkatastrofe - selinvasjonene - ble folk i sjøsamiske områder fratatt en vesentlig del av livsgrunnlaget. Dette vil også si at de som hadde drevet det mest ressursvennlige fisket, var de som ble satt utenfor.

Etter den tid har kongekrabben invadert farvannene i nord. Hittil har situasjonen vært mest ekstrem i fjordene i Øst-Finnmark. På grunn av den store mengden kongekrabbe, er både garn- og linefiske omtrent umuliggjort innerst i fjordene i dette området.

Regelverket for å få rett til å fange kongekrabbe, er at man skal ha båt over en viss størrelse, og at man skal ha fisket og levert en viss mengde torsk eller rognkjeksrogn i to av de tre foregående år. Situasjonen blir imidlertid i større og større grad at fiskerne med de mindre båtene ikke makter å oppfylle dette kravet på grunn av krabbeplagen.

Det vil si at de som er aller mest plaget av kongekrabben, også blir nektet retten til å fiske den arten som ødelegger deres øvrige fiske. Enten har de etter myndighetenes syn for små båter, og/eller at det er umulig å oppfylle det aktivitetskravet som er stilt opp.

Det vil si at mange i sjøsamiske områder nå er fullstendig fratatt retten til å livnære seg av de marine ressursene i sine tradisjonelle farvann. Når de ikke lenger har mulighet til å fiske noe som helst, blir marginaliseringen fullbyrdet gjennom at de blir strøket fra fiskerimantallet.

Enkelt sagt betyr dette at situasjonen for sjøsamisk kultur i mange områder er kritisk.

Dette er stikk i strid med Norges urfolksforpliktelser, og henger heller ikke på noen måte sammen med Distriktskommisjonens analyse av det samiske rettsgrunnlaget i forhold til de marine

ressursene. Denne kommisjonen slår nemlig i NOU 2004:19 - Livskraftige distrikter og regioner, fast følgende:

"Samene er urfolk i Norge og har bl.a. ut fra dette et selvstendig rettsgrunnlag for utnyttelse av naturressursene. Det gjelder ikke minst de marine ressursene".

Staten har forpliktelser overfor samene etter folkeretten og nasjonal rett. Allerede i 1990 konstaterte Carsten Smith at staten har rettslige forpliktelser overfor den samiske befolkningen ved fastsettelsen av fiskerireguleringer, se Carsten Smith: Om samenes rett til naturressurser – særlig ved fiskerireguleringer i Lov og Rett 1990 s. 507-534.

De internrettslige forpliktelsene følger i første rekke av grunnloven § 110a. De folkerettslige forpliktelsene følger av internasjonale avtaler og sedvane. Havressursutvalget har valgt å fokusere på de mest sentrale internasjonale avtalene, som Norge har ratifisert, både menneskeretts- og miljøkonvensjoner.

Vedtaket av Grunnloven § 110a (sameparagrafen) i 1988 innebar en anerkjennelse av det samiske folk som et urfolk og som en etnisk, kulturell og språklig minoritet:

"Det paaligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og udvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv".

Grunnloven § 110 a inneholder en prinsippklæring, som innebærer rettslige forpliktelser for myndighetene ved utformingen og gjennomføringen av samepolitikken. (Se Skogvang, Susanne Funderud, Samerett, Universitetsforlaget 2002 s. 93 – 94). Bestemmelsen vil blant annet legge føringer på tolkningen av lovgivning og skjønnsutøvelsen til myndighetene. Det gjelder også fiskerimyndighetene. Bestemmelsen pålegger staten positive forpliktelser i form av plikt til å treffe tiltak som er nødvendig for å sikre og utvikle samisk kultur. Dette er tydelig inspirert av SP artikkel 27, som vil være en relevant faktor ved tolkningen av bestemmelsen.

Både i Grunnloven § 110 a og SP artikkel 27 er kulturen den aktuelle gjenstanden for rettsvernet. I tillegg har staten forpliktelser i forhold til det samiske samfunnsnivå etter grunnlovsbestemmelsen, som gir et mer vidtrekkende kulturvern. Kultur er et altomfattende begrep, men det er bred enighet om at retten til å utøve sin kultur også omfatter de materielle forutsetningene for denne. Dette ble uttrykkelig uttalt allerede i Ot.prp. nr. 33 (1986-87) og i Innst. O. nr. 79 (1986-87).

Denne forståelsen deles av Menneskerettskomiteen, som i sin generelle kommentar (General Comment No. 23: The rights of minorities (art. 27), 08/04794, CCPR/C/21/Add. 5, avsnitt 7) til artikkel 27, uttaler at kulturen kommer til uttrykk på flere måter – bl.a. gjennom levesett som er nært knyttet til bruk av naturressursene. Derfor kan retten til kulturutøvelse i følge komiteen omfatte tradisjonelle aktiviteter som jakt og fiske.

Det vises i denne forbindelse til Ot.prp. nr 3 (1998-99) Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett, s. 66 – 70 og Innst.O.nr.51 (1998-1999). Innstilling frå justiskomiteen om lov om styrking av menneskerettane si stilling i norsk rett, s. 6 hvor Justiskomiteen uttaler om betydningen praksisen til håndhevingsorganene til menneskerettskonvensjonene har i norsk rett:

”Komiteen vil understreke at inkorporeringa fører med seg ein ny rettsleg situasjon ut frå det overordna målet å styrkje enkeltmenneska si rettslege stilling. Det må difor sjåast som eit av føremåla med inkorporeringa at den skal påverke rettsutviklinga i Noreg i retning av å høyre på, og ha eit ope forhold til, praksis ved Strasbourg-domstolen og andre internasjonale handhevingsorgan. Komiteen vil i denne samanhengen syne til domstolane sin fridom til sjølv å ha si eiga tolking av den internasjonale praksis og at denne fridomen naturleg vil få konsekvensar når det gjeld den vekt som for framtida må leggjast på norske rettsavgjerder frå perioden før inkorporeringa. Denne fridom for norske domstolar til sjølv å tolke og vektlegge internasjonal praksis må i prinsippet også omfatte dei avgjerder som er tekne i forhold til andre land enn Noreg. Komiteen vil framheve det overordna mål at norsk rettspraksis i størst mogeleg grad samsvarar med den til ei kvar tid gjeldande internasjonale tolkingpraksis”.

Menneskerettskomiteen har lagt til grunn denne forståelsen av kulturbegrepet i flere klage-avgjørelser. (Se for eksempel Kitok mot Sverige, Communication no. 197/1985, avsnitt 9.2. I Mahuika m.fl. mot New Zealand (Communication No 547/1993, avsnitt 9.3) ble utnyttelse og kontroll av sjøfiske ansett for å utgjøre et vesentlig element av gruppen av maorier.

Det tradisjonelle samiske fisket og annen tilknyttet næringsutøvelse anses for å utgjøre en vesentlig materiell forutsetning for opprettholdelsen av kulturen til sjøsamiske samfunn. Derfor er deres utnyttelse av de levende marine ressurser omfattet av SP artikkel 27.

Menneskerettskomiteen har brukt begrepet ”tradisjonell” som å kvalifisere typene næringsutø-

velse som kan være beskyttet gjennom retten til kulturutøvelse.

En mulig tolkning er at det er det opprinnelige levesettet til etniske minoriteter som staten plikter å beskytte. Om minoriteten tar i bruk moderne teknologi som endrer levesettet, vil følgelig ikke næringsutøvelsen lenger være beskyttet etter SP artikkel 27. Det er imidlertid retten til kulturutøvelse som er beskyttet etter artikkel 27. Dersom den ovennevnte forståelsen skal legges til grunn, må den være basert på en tolkning av begrepet ”kultur”.

Kultur blir forstått som å være et begrep med et dynamisk og ikke et statisk innhold. En slik forståelse har Menneskerettskomiteen lagt til grunn i sin praksis. I klagesaken Illmari Länsmann og andre reindrifutøvere reiste mot Finland (Se Communication No 511/1992, avsnitt 9.3) uttalte den at bestemmelsen ikke bare beskytter tradisjonelle levemåter. Klagerne kunne tilpasse reindriften sin til moderne teknologi uten at de av den grunn ble forhindret fra å påberope seg artikkel 27.

Menneskerettskomiteen gjentok tolkningen i saken Mahuika mot New Zealand:

”In particular, article 27 does not only protect traditional means of livelihood of minorities, but allows also for adaptation of those means to the modern way of life and ensuing technology”. (Communication No 547/1993, avsnitt 9.4).

Derfor er også samisk næringsutøvelse hvor det er tatt i bruk moderne teknologi vernet av artikkel 27. Men ikke enhver næringsutøvelse som utøves av en etnisk minoritet er beskyttet. Kravet til at næringsutøvelsen må være tradisjonell, må forstås slik at den må ha vært utøvd over lang tid, ha et visst særpreg og ikke minst må det være en viss kobling mellom kulturen til minoriteten og utnyttelsen av naturressursene. Fjordfiske er utvilsomt en tradisjonell næringsutøvelse. Det har vært drevet i århundrer og vært utøvd av de som lever ved fjorden. Fisket har vært nødvendig for å opprettholde den sjøsamiske kulturen. Da har det liten betydning om norske fiskere har drevet driver fiske på tilsvarende måte.

Det er når staten foretar eller unnlater å foreta inngrep som får negative følger for kulturutøvelsen at artikkel 27 kan være krenket. Praksisen fra Menneskerettskomiteen viser at ikke ethvert inngrep i kulturutøvelsen utgjør en krenkelse. Eksempelvis Länsmannsaken, avsnitt 9.5 Inngrepet må være så betydelig at urfolket i realiteten nektes å utøve sin kultur. Det er tilstrekkelig at nektelsen rammer en gruppe eller enkeltmedlemmer av urfolket.

Samiske fiskerisamfunn utgjør en særegen del av samisk kultur. Inngrep som truer slik kulturutøvelse vil kunne krenke artikkel 27 selv om de ikke får betydelige følger for samisk kultur i alminnelighet. Eksempelvis kan kvoteordninger som medfører vesentlige begrensninger i fiskemulighetene for samiske fiskere i et fjordområde være en krenkelse av artikkel 27.

I sin generelle kommentar til artikkel 27 uttaler Menneskerettskomiteen at bestemmelsen har en passiv form, men at bestemmelsen også angir en rettighet som ikke skal nektes (avsnitt 6.1). Det siste er blitt tolket som en plikt for staten til å sikre at minoriteten faktisk har en slik rett og at utøvelsen av den beskyttes. Positive tiltak slik som lovgivning er ikke bare påkrevd i forhold til statens egne handlinger, men også overfor andre personer. Samtidig peker Menneskerettskomiteen på at plikten til å beskytte rettighetene etter artikkel 27 vil være avhengig av minoritetens evner til å opprettholde egen kultur. Artikkel 27 er tolket av Menneskerettskomiteen som å pålegge statene å sikre minoritetene medinnflytelse i beslutningene som berører deres rettigheter. I den generelle kommentaren til bestemmelsen heter det at statene må treffe tiltak som sikrer medlemmer av minoritetssamfunn en effektiv deltakelse i avgjørelser som berører dem. I nyere avgjørelser (Eksempelvis Mahuika-saken, avsnitt 9.2) har Menneskerettskomiteen tolket artikkel 27 i sammenheng med artikkel 1 som omhandler selvbestemmelsesretten og retten til å forvalte egne naturressurser.

ILO konvensjon nr. 169 ble ratifisert av Norge i 1990. Etter artikkel 13 nr. 1 plikter staten å vise

”respekt for den særlige betydning for vedkommende folks kultur og åndelige verdier av de landområder og/eller territorier der de lever eller bruker på annen måte, og spesielt de kollektive sidene av dette forholdet”.

En slik respekt skal blant annet komme til uttrykk ved anerkjennelse av eiendoms- og besittelsesrett til landområder urfolket tradisjonelt lever i og til bruksrettigheter til andre landområder som de tradisjonelt har hatt tilgang til for sitt livsopphold og tradisjonelle virksomhet, jf. artikkel 14 nr. 1.

Det er nærliggende å tolke artikkel 14 nr. 1 i sammenheng med artikkel 13 nr. 1, som angir formålet med denne delen av konvensjonen. På bakgrunn av dette og at samene lever av naturressursene både på land og i sjøen, kan det være nærliggende å forstå artikkel 14 som også å omfatte bruks- og eiendomsrettigheter i sjøen.

En slik tolkning er ikke uproblematisk, særlig på bakgrunn av bruken av begrepet ”landområder” i artikkel 14. I den forbindelse vises det til drøftelsene som ble foretatt av Folkerettsgruppen, som var oppnevnt av Samerettsutvalget. (Se i NOU 1997:5 Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett, kapittel 3.3.4, s. 38-40.)

Derfor synes artikkel 15 nr. 1 å være bestemmelsen som regulerer urfolks rett til viltlevende marine ressurser. Bestemmelsen gir urfolk rett til å delta i bruk, styring og bevaring av naturressursene i deres landområder: *”Vedkommende folks rett til naturressurser i deres landområder skal sikres spesielt. Slike rettigheter omfatter disse folks rett til å delta i bruk, styring og bevaring av disse ressursene”*.

Selv om ”landområde” også anvendes i artikkel 15 nr. 1 for å angi rettighetsobjektet, må begrepet tolkes noe videre enn i artikkel 14. Det følger av artikkel 13 nr. 2 at begrepet ”landområde” har et særskilt innhold når det brukes i artiklene 15 og 16. Da skal det forstås som også å dekke ”begrepet ”territorier”, som anses for å omfatte totalmiljøet i områdene hvor urfolket lever eller som de bruker på annen måte”.

Det er naturlig å forstå begrepet ”totalmiljø” som også å omfatte marine områder hvor de utgjør en naturlig del av leveområdene til et urfolk; bl.a. gjennom jakt og fiske og annen utnyttelse av naturressursene. Dermed omfatter rettighetene etter artikkel 15 nr.1 ikke bare naturressursene som befinner seg på landområder, men også ressursene i havet.

Formålet med artikkel 13 nr. 2 slik det framgår av forarbeidene (International Labour Conference, 76th session, 1989, Report IV (2A), side 35, jf. også side 37- 41) var å sikre urfolk nødvendig kontroll over naturressursene som tradisjonelt har utnyttet, men som ikke er underlagt eiendomsrett. Det gjaldt flora, fauna, undergrunnsressurser, vannrettigheter og fiskerettigheter.

På bakgrunn av både ordlyd og forarbeider, er det mye som taler for at artikkel 15 også gjelder kyst- og fjordområder som urfolk tradisjonelt har utnyttet.

Samerettsutvalgets folkerettsgruppe foretar en grundig analyse av disse bestemmelsene og konkluderer med at *”de beste grunner taler derfor for å legge til grunn at også sjøområder er omfattet av bestemmelsene i artikkel 15 og 16”*.

Derfor legges det til grunn at artikkel 15 nr. 1 omfatter marine ressurser i områder som tradisjonelt er utnyttet av den samiske befolkning. (Slik også Thornberry, Patrick. *Indigenous Peoples and Human Rights*, Manchester 2002, s. 356.)



Staten har etter denne bestemmelsen plikt til å sikre rettighetene for urfolket til naturressursene i deres landområder særskilt ("shall be specially safeguarded"). Det legges med andre ord føringer på den offentligrettslige forvaltningen av ressursene. I bestemmelsen presiseres denne forpliktelsen i forhold til urfolks rett til å delta i forvaltningen. Den omfatter rett til å delta i bruk, styring og bevaring av disse ressursene (to participate in the use, management and conservation of these resources).

Ved tolkingen av konvensjonen må det tas hensyn til at arten og omfanget av de tiltak som må treffes for å gjennomføre den, "skal fastsettes på en fleksibel måte, og med hensyn til særegne forhold i hvert enkelt land", jf. artikkel 34. Dette betyr at statene har en viss frihet til å bestemme hvordan de skal oppfylle konvensjonsforpliktelsene. Imidlertid gir dette ikke statene full handlefrihet, for de kan ikke fravike minste-standardene etter konvensjonen. Folkerettsgruppen sier det slik: "Bestemmelsen gir ikke anledning til å gjøre unntak fra eller fravike konvensjonen, men gir bare anledning til å foreta mindre tekniske tilpasninger ved den praktiske gjennomføring av konvensjonen" (side 33). I denne bestemmelsen dreier de seg om retten for urfolk for adgang til å utnytte marine levende ressurser og retten til å delta i forvaltningen av dem.

Når staten plikter å sikre urfolk en rett eller adgang til de marine naturressursene, kan det forstås slik at rettighetene skal ha av en privatrettslig karakter.

Samene skal også delta i forvaltningen av ressursene. Det sistnevnte innebærer at urfolk ikke bare har rett til å få uttale seg om reguleringer som berører deres utnyttelse av naturressursene, før de blir vedtatt. I sin utredning (Folkerettslig vurdering av forslaget til ny Finnmarkslov, gjengitt på internettssidene til Justisdepartementet) framhever Ulfstein og Graver at deltakerrettighetene er sterkere enn de alminnelige partsrettighetene etter forvaltningsloven, og viser til ordlyden hvor det heter "participate in the use". Dette tolker de som en rett for urfolket til å være representert i de organer som treffer vedtak og som har ansvar for forvaltningen av ressurser på urfolkets områder. De presiserer likevel at det ikke følger noe krav av dette at den offentligrettslige forvaltningen overlates til urfolket, eller at det skal gis avgjørende innflytelse i de saker som gjelder ressurser på deres områder.

Denne plikten samsvarer med forpliktelsene etter artikkel 7 hvor staten blant annet skal samarbeide med urfolket for å treffe tiltak for å verne og

bevare miljøet i områdene hvor urfolk lever. Også forpliktelsene som følger artikkel 23 viser den sterke vektleggingen av å sikre urfolk mulighet til å drive tradisjonell næringsutøvelse og til å delta i forvaltningen av ressursene.

Plikten til å særskilt sikre urfolks rettigheter stiller også materielle krav til staten ved at den ved fastsettelse av fangstkvantum, fordeling av kvoter og andre reguleringer må ta hensyn til interessene til urfolket. Dersom det etableres kvoteordninger som fører til at samiske fiskere utelukkes fra områder de tradisjonelt har utnyttet, vil det være i strid med plikten etter artikkel 15 til særskilt å sikre deres rett til naturressursene. Slike ordninger kan som nevnt ovenfor også innebære en nektelse av retten deres til å utøve sin kultur og følgelig være en krenkelse av SP artikkel 27.

Statens plikt til å sikre samisk utnyttelse og deltakelse i forvaltning av marine ressurser følger ikke bare av internasjonale menneskerettigheter. I nyere internasjonal miljørett blir urfolks tradisjonelle utnyttelse av naturressursene anerkjent som et viktig virkemiddel til å sikre en bærekraftig utnyttelse av miljøet og naturressursene. Det siste er et sentralt internasjonalt miljørettslig prinsipp.

Det følger blant annet av Konvensjonen om biologisk mangfold. Målet for konvensjonen er å bevare det biologiske mangfoldet, utnytte elementene i mangfoldet på en bærekraftig måte og å fordele gevinstene fra utnyttelsen av genetiske ressurser på en rettferdig måte, jf. artikkel 1.

Som ledd i dette plikter statene å bevare det biologiske mangfoldet i naturen, jf. artikkel 8. Et av virkemidlene følger av bestemmelsens bokstav j:

"under hensyntagen til sin nasjonale lovgivning, respektere, bevare og opprettholde de urbefolknings- og lokalsamfunnenes kunnskaper, innovasjoner og praksis, som representerer tradisjonelle livsstiler av betydning for bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold, og fremme en bredere anvendelse av disse, med samtykke og medvirkning fra innehaverne av slike kunnskaper, innovasjoner og praksis, samt oppfordre til en rimelig fordeling av fordelene som følger av utnyttelsen av slike kunnskaper, innovasjoner og praksis".

Bestemmelsen er todelt, og i første del av bestemmelsen reguleres plikten for staten til å respektere og opprettholde kunnskapen, praksisen og nyvinningene til urbefolkning og lokalsamfunn som bidrar til bevaring og bærekraftig utnyttelse av det biologiske mangfoldet. Dette er kunnskap, praksis og nyvinninger som urfolk og lokalsamfunn har utviklet i et nært samspill med natu-

ren. Deres avhengighet av og nærhet til naturen har bidratt til en praksis som ivaretar miljøhensyn.

En plikt for staten til å bruke slike virkemidler for å verne biologisk mangfold, kan vanskelig oppfylles uten at de som besitter kunnskapen gis en aktiv rolle i vern og forvaltning av ressursene. Den forutsetter også at de gis muligheten til å videreføre sin tradisjonelle utnyttelse av naturressursene. Samtidig angis det ikke i bestemmelsen konkret hvordan plikten skal gjennomføres. Staten gis en viss skjønnsfrihet med hensyn til nasjonal implementering.

Artikkel 8 j, første del må tolkes i sammenheng med artikkel 10 bokstav c om bærekraftig utnyttelse av biologiske mangfold hvor staten forpliktes til å sikre og oppmuntre sedvanlig bruk av biologiske ressurser som skjer i samsvar med tradisjonell kulturell praksis og er forenlig med kravene til bevaring og bærekraftig bruk. Tradisjonell samisk utnyttelse av fiskeressurser vil være en type kulturell praksis som omfattes av denne bestemmelsen. Plikten til å sikre slik bruk av biologiske ressurser må omfatte positive tiltak fra statens side.

Kunnskapen og praksisen til urfolk og lokalsamfunn anses som så viktig for vern av det biologiske mangfoldet at staten etter den andre delen av artikkel 8 j skal arbeide for en videre anvendelse av dem. Men det skal først skje etter samtykke og deltakelse, fra innehaverne av kunnskapen som skal sikres en rimelig andel av gevinstene av utnyttelsen. Det sistnevnte stiller krav til staten om å sikre urfolks rett til egen kunnskap og nyvinninger mot kommersiell utnyttelse uten deres samtykke og utbytte av gevinst.

Også i andre internasjonale dokumenter, både av rettslig og ikke-rettslig karakter blir tradisjonelle kunnskap om og utnyttelse av naturressursene til urfolk og lokalsamfunn anerkjent som virkemiddel for å oppnå bærekraftig ressursutnyttelse.

Et av de generelle forvaltningsprinsippene i FN-avtalen om bevaring og forvaltning av vandrede fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander, er en plikt for statene "... å ta hensyn til de fiskeres interesse som driver fiske med enkle redskaper og fiske til eget livsopphold", jf. artikkel 5 bokstav i. Videre følger det av FAOs adferdskodeks for ansvarlig fiske at staten i forbindelse med fiskerireguleringer skal ta "... tilbørlig hensyn til den tradisjonelle praksisen og til behovene til urfolk og lokalsamfunn som er svært avhengige av fiskeressursene for livsoppholdelse ...", jf. artikkel 7.6.6.

Miljøtoppmøtene i Rio (1992) og i Johannesburg (2002) bidro til å samordne de to tilnærmingene til forholdet mellom urfolk og naturressur-

sene: Anerkjennelsen av betydningen av adgang til naturressursene for deres sosiale utvikling og urfolks rolle i bevaring av naturressursene. Agenda 21, handlingsplanen som ble vedtatt på Riokonferansen, inneholder målsetninger og virkemidler for å styrke rollen til urfolk (kapittel 26). En av målsetningene er en anerkjennelse av den avgjørende betydningen som avhengighet av naturressursene har for kulturen og økonomien deres. Urfolk skal også involveres i forvaltning av ressursene på lokalt og nasjonalt nivå.

I prinsipp 23 fra slutterklæringen til Johannesburg-toppmøtet gjentas den vitale rollen som urfolk har i bærekraftig utvikling. Gjennomføringsplanen (Plan of Implementation) inneholder en rekke mål og virkemidler som gjelder urfolk og naturressurser. Statene skal blant annet utvikle program som fremmer produktiviteten til jordbruksområder på en bærekraftig måte og en effektiv utnyttelse av vannressursene. Dette skal særskilt skje gjennom urfolks- og lokalsamfunnsbaserte tilnærminger (punkt 38 (d)). Statene skal også treffe tiltak som beskytter urfolks egne forvaltningsordninger (punkt 38 (h)).

Et sentralt mål for utvalgets medlem Berit Ranveig Nilssen ved utarbeidelsen av forslag til ny lov, er at den skal bidra til å sikre tradisjonell samisk utnyttelse av marine levende ressurser. Det er et viktig bidrag til å opprettholde og utvikle samisk kultur i kyst-Norge. I den sammenhengen er det avgjørende at loven bidrar til å oppfylle statens forpliktelser overfor samene, som følger av Grunnloven og folkeretten. Utvalgets medlem Berit Ranveig Nilssen har merket seg at situasjonen for samisk fiske er kritisk i dag, og det krever særskilte tiltak.

Saltvannsfiskeloven § 3 inneholder henvisning til de internasjonale forpliktelsene til Norge. Utvalgets medlem Berit Ranveig Nilssen mener at en ny havressurslov bør ha en tilsvarende bestemmelse og utformes slik at det ikke vil herske noen tvil om at det også henvises til forpliktelsene som gjelder i forhold til det samiske urfolk. Det vil skape ryddighet - særlig fordi Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter er norsk lov og dessuten har forrang ved motstrid etter Menneskerettsloven av 1999. Sett i sammenheng med gjennomgangen ovenfor av de internasjonale forpliktelsene Norge har i forhold til samisk utnyttelse av viltlevende marine ressurser, vil en slik bestemmelse innebære en klar forpliktelse for norske myndigheter å føre en fiskeripolitikk som ivaretar samiske fiskeriinteresser.

Men utvalgets medlem Berit Ranveig Nilssen mener at en slik bestemmelse er utilstrekkelig.

Det fremkommer av innledningen til kapittelet at situasjonen er kritisk for samiske fiskerier og dermed sjøsamisk kultur. Det er helt nødvendig at loven inneholder bestemmelser som uttrykkelig pålegger fiskerimyndighetene å ta hensyn til samiske interesser og vektlegge dem i forvaltningen av de marine ressursene.

I denne sammenheng vil de internasjonale forpliktelsene være et av flere referansepunkter. Gjennomgangen av de internasjonale rettskildene ovenfor viser at den norske staten plikter å sikre samene:

- en slik adgang til å utnytte de levende marine ressursene, at disse fortsatt skal kunne utgjøre det materielle grunnlag for kulturen.
- rett til, og krav på å delta i forvaltningen av de marine ressursene.

Lovbestemmelsene bør etter dette medlems mening ikke utformes for å oppfylle minimumskravene som følger av konvensjonene, men for å sikre overlevelsen til samiske lokalsamfunn som er avhengig av fiske i sjøen.

Dette må skje i form av konkrete tiltak slik som regulerer adgang til ressursene i områder de tradisjonelt har utnyttet og til deltakelse i forvaltningen av ressursene. Det er avgjørende for å sikre deres utnyttelse at det også treffes positive tiltak. En slik løsning er også i samsvar med plikten etter blant annet SP artikkel 2 nr. 2 til å vedta nasjonal lovgiving som er nødvendig for å sikre rettighetene etter konvensjonen.

På bakgrunn av dette vil utvalgets medlem Berit Ranveig Nilssen foreslå at et av de sentrale hensynene ved forvaltning av villevende marine ressurser og genetisk materiale skal være å sikre opprettholdelse og utvikling av tradisjonell samisk utnyttelse av marine levende ressurser. Det vil innebære at fiskerimyndighetene har en særskilt plikt til å ta hensyn til og vektlegge samiske interesser ved fastsettelse av fiskerireguleringene for kyst- og fjordområder. En slik bestemmelse vil legge føringer på skjønnsutøvelsen til myndighetene i forhold til tiltak som kan svekke samisk fiske.

I tillegg mener utvalgets medlem Berit Ranveig Nilssen at fiskerimyndighetene må gis et pålegg i loven til, i samråd med Sametinget, å fastsette særskilte reguleringer i kyst- og fjord områder hvor det foregår tradisjonelt samisk fiske. Å involvere Sametinget i denne prosessen vil være et virkemiddel for å oppfylle de internasjonale forpliktelsene til å sikre urfolk deltakelse i fiskeriforvaltningen.

Formålet med slike reguleringer må være å forbeholde fisket på enkelte eller alle bestander i

bestemte fjord- eller kystområder for tradisjonelt samisk fiske. Dette forutsetter at de aktuelle områdene og fiskeriene først blir identifisert. Reguleringene bør også nærmere angi hvem som kan delta i fisket, om det er fritt eller kvoteregulert, krav til redskap, området det kan fiskes i, mv. Ved utforming av reguleringene bør også fiskerne involveres ettersom de besitter kunnskapen om områdene, ressursene og hvordan ressursene tradisjonelt har vært forvaltet. Reguleringene må fastsettes innenfor rammene av de generelle fiskerireguleringene som fastsettes årlig av myndighetene. Vurderingen av om det skal fastsettes slike egne områdereguleringer vil måtte bero av situasjonen for samisk fiskerier.

I fjorder og kystområder hvor det foregår tradisjonelt samisk fiske, vil det kunne være vanskelig å skille mellom dette og fisket til norske fiskere. For å kunne oppfylle de folkerettslige forpliktelsene, kan det være nødvendig å gi samisk bruk av marine ressurser særskilt vern mot reguleringer som hindrer eller vanskeliggjør tradisjonell bruk. Det er ikke ønskelig at det gjøres noe skille gjennom reguleringer, og bestemmelsene bør utformes slik at det er tradisjonelt fjord- og kystfiske som skal sikres i det aktuelle området. Men om slike områdeløsninger strider mot SP artikkel 27 eller ILO konvensjon nr. 169 artikkel 15 nr 1, må bestemmelsen likevel tolkes innskrenkende. Et slikt vern vil også kunne komme lokalbefolkningen (andre enn samer) til gode ved at vernet gis i form av særskilte reguleringer for enkelte områder. Slike områdereguleringer bør likevel ikke være til hinder for særskilte tiltak overfor den kystsamiske befolkningen, jf. SP artikkel 27. Derfor anses det nødvendig å påpeke at samiske sedvaner og rettsoppfatninger skal anerkjennes, og at disse særskilte rettsoppfatningene samene har bør identifiseres og tradisjonell bruk bør kunne opprettholdes. Havressursloven skal gi rom for en slik sontring mellom ulike tradisjoner og sedvaner, ved å vektlegge samenes tradisjonelle kunnskaper om bruk av marine ressurser. En slik tilnærming vil sikre en lojal oppfølging av folkeretten på området, samtidig som man gir økt lokal innflytelse på fiskerireguleringene og vern om samisk kultur.

Utvalgets medlem Berit Ranveig Nilssen viser avslutningsvis til at Stortinget gjorde følgende vedtak den 24. mai d.å. i forbindelse med behandlingen av Finnmarksloven: *”Stortinget ber Regjeringen snarest mulig foreta en utredning av samer og andres rett til å fiske i havet utenfor Finnmark, herunder minimumskvote for båter under ti meter, og fremme en sak om dette for Stortinget”.*

## Kapittel 4 Havressurslovens virkeområde

### 4.1 Utvidelse av saltvannsfiskelovens saklige virkeområde til enhver viltlevende marin ressurs og marint genetisk materiale.

Utnyttelse av viltlevende marine ressurser har i stor grad hatt sammenheng med kommersielle behov og etterspørsel. Etter hvert som høstings-, gen- og prosesseringsteknologi åpner for det, vil en ventelig få etterspørsel etter flere typer viltlevende marine ressurser enn de som i dag er kommersielt interessante; eksempelvis arter på lavere nivå i næringskjeden som raudåte, krill, planteplankton mv. Slike arter kan inneholde kommersielt interessante egenskaper som enzymer, fettsyrer eller proteiner, som kan gis industriell anvendelse. Arter på lavere nivå i næringskjeden og bunnfaste arter (sedentære arter) omfattes ikke av gjeldende saltvannsfiskelov.

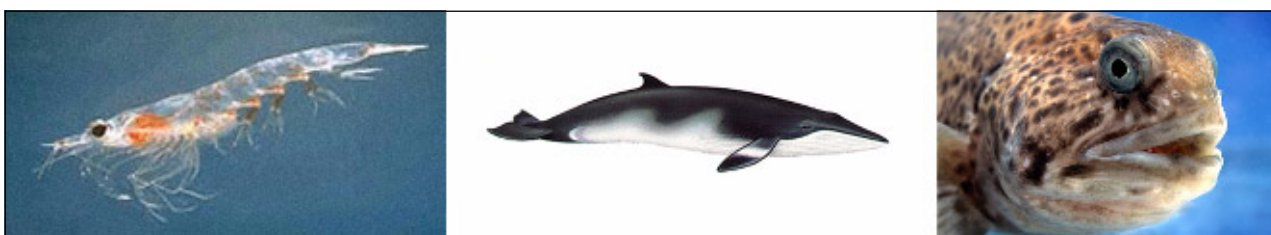
Viltlevende marine ressurser omfatter i prinsippet all fisk og andre marine organismer, planter og dyr med helt eller delvis tilhold i sjø eller på havbunnen. Hvorvidt det dreier seg om en marin organisme, plante eller dyr må bestemmes på grunnlag av biologiske kriterier. Dyr, som har delvis tilhold i sjø, som sel, øresel og hvalross regnes som sjøpattedyr, og vil derfor omfattes av loven som marine dyr. Landdyr som isbjørn, som tilbringer en del tid i og nær sjøen, vil imidlertid etter biologiske kriterier falle utenfor lovens virkeområde.

*Utvalget* foreslår ingen grense nedad når det gjelder størrelsen på de marine organismer som bør falle inn under lovens virkeområde. Loven vil således kunne omfatte uttak av mikroorganismer som mikroalger, bakterier, sopp og parasitter. At

det ikke foretas en definert avgrensning for marine arter og organismer innebærer at loven også vil omfatte høsting av ukjente arter, genressurser og levende organismer innenfor norsk jurisdiksjon på ethvert havdyp, samt på havbunnen og under denne.

Loven vil dermed i tillegg til sjøpattedyr, fisk, pigghuder og skall- og bløtdyr som i dag, kunne regulere utnyttelse av blant annet mikroorganismer, svamp, planteplankton, koraller og tang og tare. Fokuset flyttes samtidig fra aktivitetene fiske og fangst til et fokus på generell forvaltning og utnyttelse av havets levende ressurser. Utnyttelse av viltlevende marine ressurser kan dermed hindres eller begrenses når den er til skade for hele eller deler av marine økosystemer. Bestemmelsene i saltvannsfiskeloven § 4 n) og o) om beskatning av flora og fauna som næringsgrunnlag for verneverdige arter eller ødelegger verneverdige arter, vil således etter utvalgets mening bli overflødige etter utvidelsen av virkeområdet.

Betegnelsen viltlevende marine ressurser må avgrenses mot vannlevende dyr (akvatiske) som helt eller delvis holder til i ferskvann. Selv om ferskvannslevende fisk også kan leve i brakkvannsområder, vil loven ikke gjelde for innlandsfisk. Lakse- og innlandsfiskeloven gir forskrifter for ferskvannsfisk i brakkvannsområder i tilknytning til vassdragsutløp, som regel 100 meter ut i sjø. For anadrome og katadrome arter vil havressursloven i utgangspunktet ha felles biologisk virkeområde med lakse- og innlandsfiskeloven, men stedlig begrenset til sjø. Saltvannsfiskeloven inneholder imidlertid et unntak i virkeområdet for anadrome laksefisk, som følge av fredningen av anadrome



Figur 4.1

Kilde: Illustrasjoner © Havforskningsinstituttet og Eksportutvalget for fisk

laksefisk i lakse- og innlandsfiskloven § 4. Fredningen gjelder innenfor norsk fiskerijurisdiksjon, jf. lakse- og innlandsfiskloven § 2. Det er således i kraft av lakse- og innlandsfiskloven som spesiallovgivning at det eventuelt må åpnes for høsting av anadrome laksefisk i sjø. Utvalget finner det derfor ikke hensiktsmessig å unnta anadrome laksefisk fra lovens virkeområde, da høsting eller regulering av bestander av anadrome laksefisk vil være utelukket som følge av fredningsprinsippet i lakse- og innlandsfiskloven § 4, med mindre det er åpnet for det i medhold av samme lovs § 33. Dersom det åpnes for høsting av anadrome laksefisk i sjø vil reguleringer etter lakse- og innlandsfiskloven gå foran som spesiallovgivning så langt de passer.

Med viltlevende ressurser menes videre ressurser slik de er i sin naturlige form etter naturlig evolusjon. Kultiverte og genmodifiserte organismer omfattes således ikke. Ressurser i privat eie innenfor havbruk eller havbeite faller også utenfor, med mindre fisken er blitt renaturalisert utenfor lokaliteten når gjenfangstretten er opphørt. Videre er det klart at en med viltlevende marine ressurser ikke bare mener hele individet, men også avskårde deler, slik at biprodukter (se 4.4.) og avfallsprodukter er omfattet. På samme måte omfattes marine genressurser og enhver utnyttelse av noen del av det genetiske materiale.

#### 4.1.1 Forankring i folkeretten

Havrettskonvensjonen art. 56 nr. 1 a) gir kyststaten suverene rettigheter over alle levende og ikke levende naturforekomster i vannmassene over havbunnen, på havbunnen og i undergrunnen og med hensyn til annen virksomhet med sikte på økonomisk utnyttelse og utforskning av den økonomiske sonen, slik som energiproduksjon fra vann, strømmer og vind. Uttrykket naturforekomster "så vel levende som ikke-levende" står i kontrast til uttrykket "naturforekomster" som brukes isolert i Havrettskonvensjonen art. 77 om kontinentalsokkelen. Med bakgrunn i artiklene 68 og 77 nr. 4 omfattes "levende organismer tilhørende sedentære arter, dvs. organismer som på det stadium da de kan utnyttes, enten er ubevegelige på eller under havbunnen eller ute av stand til å bevege seg uten å være i konstant fysisk kontakt med havbunnen eller undergrunnen" av sokkeljurisdiksjonen etter Havrettskonvensjonen del VI.

Uttrykket naturforekomster kan altså ikke forstås innskrenkende, men må forstås å omfatte enhver ressurs som vil kunne gjøres til gjenstand for kommersiell utnyttelse. I denne forstand må uttrykket i stor grad anses å være sammenfallende

med uttrykket "ressurser" slik det er brukt i Biomangfoldkonvensjonen art. 3, som viser til de alminnelige folkerettslige regler om statenes suverene rett til å utnytte sine egne ressurser. Uttrykket biologiske ressurser i Biomangfoldkonvensjonens forstand defineres i artikkel 2 som "genressurser, organismer og deler av slike, bestander eller andre biotiske deler av økosystemer som er av faktisk eller potensiell nytte eller verdi for menneskeheten". Videre defineres "genressurser" som "genmateriale av faktisk eller potensiell verdi". Genmateriale er på sin side "ethvert materiale fra planter, dyr, mikrober eller av annen opprinnelse som inneholder funksjonelle arveenheter".

Det er på bakgrunn av de folkerettslige regler etter utvalgets mening klart at det er hjemmel for å foreta en slik utvidelse av saltvannsfiskeloven som foreslått og at en slik utvidelse dessuten vil bidra til å klargjøre og harmonisere de forpliktelser Norge har påtatt seg når det gjelder forvaltning og bevaring av kommersielt utnyttbare marine ressurser.

#### 4.1.2 Utvidelse til å omfatte bunnfaste arter (sedentære arter) og forholdet til kontinentalsokkeloven

En konsekvens av å utvide lovens virkeområde til å omfatte alle viltlevende marine ressurser, er som nevnt ovenfor, at også bunnfaste arter (sedentære arter) etter Havrettskonvensjonen art. 77 nr. 4 må omfattes. Med den teknologiske utvikling og forskning på stadig større havdyp, er det sannsynlig at flere bunnfaste arter vil kunne bli gjenstand for kommersiell interesse. Det samme gjelder andre arter og organismer på og under havbunnen, og genetisk materiale i dette området. Bunnfaste arter har hittil vært omfattet av kontinentalsokkelovgivningen gjennom lov 21. juni 1963 nr 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumforekomster, heretter forkortet til kontinentalsokkeloven. Etter § 1 gjelder loven vitenskapelig utforskning av "*havgbunnen og grunnen under denne og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumforekomster*". Kontinentalsokkeloven definerer ikke selv hva som faller inn under "naturforekomster" i norsk rett. I Ot.prp. nr. 46 (1993-94) (jf. Ot.prp.nr. 75 (1962-63)) som lå til grunn for den endring i loven som gjaldt tang og tare, fremgår det at det er definisjonen i Genève-konvensjonen om kontinentalsokkelen av 29. april 1958 som skal legges til grunn. Genève-konvensjonen art. 2 nr. 4 definerer uttrykket som "mineralske og andre uorganiske forekomster på havbunnen og i under-

grunnen, samt levende organismer i den utstrekning de tilhører stasjonære arter, dvs. organismer på eller under havbunnen som i det stadium da de utnyttes enten ikke beveger seg, eller er ute av stand til å bevege seg annet enn i stadig fysisk kontakt med havbunnen eller undergrunnen". Denne definisjon er i stor grad og i sitt kjerneinnhold, videreført i art. 77 nr. 4 i Havrettskonvensjonen. Kontinentalsokkelovens ordlyd har således ikke vært til hinder for at den omfatter viltlevende marine ressurser som regnes som bunnfaste arter, og loven ble derfor brukt som hjemmelsgrunnlag sammen med saltvannsfiskekloven for forskrift om tang og tare etter lovendring, se Ot.prp. nr. 46 (1993-94).

Da kontinentalsokkeloven ble gitt ved Ot. prp. nr. 75 (1962-63) var den tiltenkt å regulere alle naturforekomster på kontinentalsokkelen, først og fremst med tanke på petroleumsvirksomhet (olje og gass). Da petroleumsvirksomhet ble regulert ved egen lov i 1985, ble kontinentalsokkeloven gjeldende for alle andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster ved kgl. res. 14 juni 1985 nr. 1154. Bunnfaste arter ble imidlertid ikke nevnt i forbindelse med utskillelse av petroleumsforekomster i egen lov. Kontinentalsokkeloven var ved lovendringen først og fremst tiltenkt å regulere skjellsandforekomster, mineralknoller eller andre forekomster av mineraler på norsk kontinentalsokkel. I forbindelse med endringen av kontinentalsokkeloven vedrørende tang og tare, jf. Ot.prp. nr. 46 (1993-94) var således mange av høringsinstansene av den oppfatning at forvaltningen av tang og tare burde hjemles i saltvannsfiskekloven fordi tang og tare inngår i det marine økosystem. Bunnfaste arter (sedentære arter) som korallrev og tareskog vil dessuten være viktig næringsgrunnlag for andre arter. Dette taler etter utvalgets mening for at alle de ressurser som er naturlige deler av det levende marine økosystem bør samles i en havressurslov, slik at kun døde organismer omfattes av henholdsvis kontinentalsokkel- eller petroleumsregimet.

Bunnfaste planter og dyr lever på ulike bunntyper. Mens tang og tare vokser på fjell- og steinbunn, fester fastsittende dyr som koraller seg og vokser på harde overflater. Andre planter og dyr lever på bløtbunner med for eksempel mudder. Fastsittende organismer blir en del av bunnen og endrer bunnens karakter. Tareskog som vokser på fjellbunn blir et spesielt leveområde hvor tareplantenes festeorganer, stilk og blad blir overflater hvor andre planter og dyr kan vokse og tareskogen som sådan gir ly og skjul for ulike organismer og matkammere for andre. Dypvannskorallrev er et



Figur 4.2

Foto: Havforskningsinstituttet

annet eksempel på et spesielt leveområde som dannes av en fastvoksende organisme. De enkelte korallpolyppene vokser langsomt i kolonier og avsetter et kalkskjelett som over lang tid danner store revstrukturer flere kilometer lange og flere titalls meter høye.

Disse revene danner igjen tredimensjonale strukturer som gir skjul og leveområder for mange organismer. På bløtbunn er det mange dyr som lever nedgravd i sedimentet. Her kan de lage hul ganger og rør som stikker så vidt opp av bunnen. Ved sin graving endrer de bunnens finstruktur og påvirker kjemiske og biologiske prosesser i sedimentene.

En utvidelse av virkeområde til alle viltlevende marine ressurser vil medføre at sokkeljurisdiksjonen for viltlevende marine ressurser flyttes fra lov 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster til ny havressurslov. En utvidelse til enhver viltlevende marin ressurs vil ikke stride mot annen lovgivning. *Utvalget* antar på bakgrunn av forarbeidene og kontinentalsokkelovens historie at det vil være uproblematisk å legge forvaltningen av sedentære arter under forslag til ny havressurslov.

Utvalget vil dog påpeke at en flytting av sokkeljurisdiksjonen for viltlevende marine ressurser vil innebære at utnyttelsesforbudet i kontinentalsokkeloven § 2 annet ledd ikke uten videre gjelder for utnyttelse av bunnfaste arter. I og med at utvalgets flertall ikke foreslår å innføre et alminnelig bevaringsprinsipp i havressursloven, jf. kap. 6.3, vil slike bunnfaste arter få et svekket vern som følge av at forvaltningen flyttes over fra kontinentalsokkeloven til ny havressurslov. Selv om det bare sporadisk har foregått kommersiell utnyttelse av slike

arter, med unntak av regulert taretråling, bør det ved lovens ikrafttredelse vurderes om det er behov for å fastsette et tilsvarende forbud, med dispensasjonsadgang for eksempelvis tang- og tarehøsting. Et slikt forbud kan gis som forskrift. Utvalget foreslår at de forbud som i dag gjelder videreføres i forskrift, og fremmer derfor ikke en egen lovbestemmelse om forbud mot høsting av bunnfaste arter.

Når det gjelder spørsmålet om en art skal regnes som bunnfast eller ikke etter havretten, må dette bero på en fortolkning av formuleringen "uten å være i konstant fysisk kontakt med havbunnen". Det vil i utgangspunktet være den enkelte kyststat selv som må foreta denne vurderingen, basert på internasjonal praksis og etablerte biologiske kriterier. Skalldyr beveger seg for eksempel ved hjelp av havbunnen, men kan også forflytte seg med havstrømmer. Canada gjorde i april 1995 gjeldende at krabben "snowcrab" er en sedentær art, som omfattes av kontinentalsokkeljurisdiksjonen. Klassifiseringen får som nevnt ovenfor betydning for ressursens forvaltning etter kontinentaljurisdiksjonen eller om den skal forvaltes i kraft av sone- og territorialjurisdiksjon, og særlig i forhold til kravet om å ta hensyn til andre staters legitime interesser i en felles eller delt ressurs som ikke gjelder for de arter som faller inn under kontinentalsokkeljurisdiksjonen. Tilsvarende stilles ikke de samme krav til bærekraftig forvaltning og bevaring i sokkeljurisdiksjonsregimet. Etter den nye havressurslovens system vil imidlertid ikke sondringen få noen betydning, da alle viltlevende marine ressurser vil være underlagt sone- og territorialjurisdiksjon og dermed bli forvaltet etter de samme overordnede prinsipper.

En rekke regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner, bl.a. i norske nærområder (NEAFC), unntar bunnfaste arter fra sitt virkeområde under henvisning til den ovennevnte art. 77. nr. 4. Utvalgets vurdering er imidlertid at det ikke er noen grunn til at de generelle forpliktelser vedrørende bærekraftig forvaltning, bruk og bevaring som Havrettskonvensjonen bygger på, ikke også skulle gjelde for bunnfaste arter.

#### 4.1.3 Nærmere om vandrende dyphavsarter (dyphavsfiske).

Kunnskapen om de virkelig store åpne havområdene, dyphavet og hva som gjør dyphavsartene i stand til å formere seg i et slikt ugjestmildt miljø, er begrenset. Fiskebestandene og andre arter som lever i dette området vokser langsomt og er svært sårbare for overbeskatning og til dels også for forskningsinnsats. Det er hittil etablert få forvaltnings-

regimer for dyphavsområdene. De arter som i dag er kommersielt interessante er alle mobile dyphavsarter. De fleste av dem befinner seg i tillegg på havdypene utenfor nasjonal jurisdiksjon (det åpne hav), og har derfor i stor grad vært gjenstand for overbeskatning. Slik overbeskatning har på grunn av manglende vilje til internasjonalt samarbeid og regulering fra stater som beskatter disse ressursene, også vært skadelig for den nasjonale forvaltning som finner sted. Det mest kjente eksempelet er kanskje de store uttakene av patagonsk tannfisk i sørishavet.

Det er nødvendig å se nærmere på forvaltningen av dyphavs fisket, både i et bilateralt og regionalt perspektiv, men ikke minst når det gjelder fiske på det åpne hav. EU vedtok i 2002 et forvaltningsregime med fangstbegrensninger, innsats- og kapasitetsregulering for egne fartøyer i dyphavs-fiske. Regimet krever at medlemsstater med havgående fartøyer som tar over en viss tonnasje med visse dyphavsarter, må ha fangstillatelse. Det er også satt krav om at fartøyer som høster på slike arter skal ha vitenskapelig ekspertise om bord. Fra og med 2005 har Norge iverksatt innsatsregulering for til sammen 49 fiskearter i ICES' statistikkområder X, XII og XIV utenfor noen stats jurisdiksjon.

Et fremtidig forvaltningsregime for dyphavsarter i områdene utenfor nasjonal jurisdiksjon (kontinentalsokkelskråningen ned mot de store havdyp utover det området som dekkes av Havrettskonvensjonen art. 76 og i det såkalte "Området"), vil måtte bygge på en harmonisering av traktatforpliktelser og ulike jurisdiksjonskompetanser. FN-avtalen om vandrende og langt migrerende fiskearter setter en god modell for et eventuelt slikt forvaltningsregime. En eventuell utvikling av et slikt forvaltningsregime vil få konsekvenser også for norske fartøyer, høsting og kommersielle aktiviteter, og gjennomføring i norsk rett vil måtte bero på innholdet i de bestemmelser det blir enighet om. Havressursloven vil i så fall etter utvalgets oppfatning danne et godt utgangspunkt for dette.

#### 4.1.4 Utvidelse til å omfatte marine genressurser

Havressursloven vil være forvaltningsloven for uttak og tilgang til alle viltlevende marine ressurser. Som nevnt i kap. 4.1.2 omfattes også reguleringen av uttak og tilgang til marine genressurser av de suverene rettigheter i den økonomiske sone og på kontinentalsokkelen etter Havrettskonvensjonen og Biomangfoldkonvensjonen. I Biomangfoldkonvensjonen art. 2 er "genressurser" definert som genetisk materiale av faktisk eller potensiell

verdi. Genetisk materiale er ethvert materiale fra planter, dyr, mikrober eller av annen opprinnelse som inneholder funksjonelle arveenheter. Med funksjonelle arveenheter forstås genetisk materiale som kan overføres fra en organisme til en annen.

Det genetiske materiale omfatter ikke bare genene, men også molekylærforbindelser inneholdende arvestoffer (proteiner, enzymer, fettsyrer mv.) som kan trekkes ut av den fysiske ressurs og anvendes til særskilte utnyttelsesformål. Eksempelvis er genene grunnlag for proteiner som kan fungere som enzymer og hormoner. Hormoner kan styre en organismes vekst, utvikling eller andre viktige funksjoner, mens enzymer kan virke som katalysatorer for stoffomsetning i en organisme. Det er likevel en betingelse etter Biomangfoldskonvensjonen at materialet inneholder arvestoffer. Ettersom begrepet genressurser ikke var i bruk på den tiden Havrettskonvensjonen ble vedtatt, viser konvensjonen ikke uttrykkelig til slike ressurser. Marine genressurser er imidlertid biologiske ressurser og er dermed omfattet av norske suverene rettigheter i den økonomiske sone og på kontinentalsokkelen etter Havrettskonvensjonen. Videre får konvensjonen anvendelse på alle aktiviteter i hav og sjø, herunder leting etter og uttak av genmateriale, innenfor norske jurisdiksjonsområder.

## 4.2 Nye aktiviteter som reguleres av loven

Saltvannsfiskeloven har i likhet med for eksempel skogbruksloven hatt fokus på en bestemt aktivitet (fiske og fangst) i forhold til naturressursene, jf. Inge Lorange Backer "Innføring i Naturressurs- og miljørett", s. 124. Utvalgets forslag til virkeområde flytter fokus fra enkeltvirksomhetene fiske og fangst til alle utnyttelsesformål. Loven vil således regulere all utnyttelse eller forsøk på utnyttelse av ressurser som nevnt under kap. 4.1 flg.

Når loven regulerer tilgang til og uttak av ressursene, vil det videre ligge innenfor virkeområdet å gi hjemler som kan sette vilkår for slik tilgang og utnyttelse. Utnyttelsesformål vil kunne være tradisjonelt biomasseuttak, men også bioprospektering og havforskning. Begrepet all utnyttelse omfatter utnyttelse av både hele eller deler av ressursen, eksempelvis biprodukter og marint genetisk materiale. Med tilgang må også forstås utnyttelse av viltlevende marine ressurser som foregår ute i det marine miljø, uten at det skjer uttak av ressurser eller genetisk materiale, slik at også mer avledet

virksomhet slik som hvalsafari og annen havturisme kan omfattes. Slike virksomheter forutsetter tilgang til viltlevende marine ressurser og vil teoretisk kunne påvirke økosystemet gjennom vandringsmønstre.

Lovens virkeområde for reguleringer vil i tid virke mens tilgang er nødvendig, samt kontroll og håndhevelse av reglene i ettertid. Selv om det er forvaltning av ressursene som nå er hovedfokus, vil loven også av praktiske hensyn inneholde utøvelsesregler for høstingsvirksomheter. Samtidig gjelder virkeområdet av kontrollgrunner for omlast, oppbevaring og transport av viltlevende marine ressurser utenom selve høstings- og letevirksomheten. Etterfølgende utnyttelse av en marin ressurs omfattes ikke. Slik etterfølgende utnyttelse til konsum, forskning eller industri reguleres blant annet av råfiskloven, matloven, genteknologiloven, bioteknologiloven, patentloven og andre særlover. I forhold til etterfølgende utnyttelse er det i saltvannsfiskeloven § 4 k) gitt hjemmel til å forby bestemte anvendelser av fangsten. Slike forbud kan få betydning for senere ressursutnyttelse ved at fangst for eksempel påbys solgt til konsumformål og ikke til oppmaling. I forhold til havressurslovens virkeområde må slike forbud snarere sees som forhåndsbestemt allokering av ressursene til en bestemt anvendelse, enn en direkte regulering av den etterfølgende utnyttelse.

### 4.2.1 Biomasseuttak

Den mest tradisjonelle utnyttelse av viltlevende marine ressurser er masseuttak i form av fiske, fangst, sinking og plukking. Dette omfatter både høsting til ervervsformål (tradisjonelt yrkesfiske og fangstvirksomhet) og utenfor erverv (fritidsfiske, herunder turistfiske). Biomasseuttak skjer både med sikte på direkte konsum, oppdrettsformål, oppmaling eller prosessering til ikke-konsum. Regulering og fordeling av biomasseuttak har vært og vil fortsatt være det mest sentrale område for marin ressurslovgivning. Også havressurslovens regler vil således først og fremst rette seg mot fangst, fiske og annen høsting. Begrepet høsting omfatter alle former for biomasseuttak, eksempelvis også taretråling eller filtrering av sjøvann for å trekke ut mikroorganismer.

### 4.2.2 Bioprospektering

Marin bioprospektering er en formålsrettet leting etter naturstoffer i marint genetisk materiale med sikte på systematisk utprøving av materialets egenskaper. Ved utprøvingen letes etter og kartlegges



såkalte bioaktive stoffer, som kan brukes i kommersiell sammenheng.

Marin bioprospektering har ikke lang historie i Norge. Riktignok har alginater / marine polysakkarider fra tang og tare vært studert i flere tiår og gitt kommersielle produkter, men studier av marine organismer har ellers gjerne vært gjennomført som grunnforskning, eller vært motivert av behovet for å løse problemer for fiskeri- og havbruksnæringen. På 1980-tallet begynte de næringsrettede forskningsmiljøene for alvor å undersøke marine biprodukter med tanke på produksjon av biokjemikalier. Biproduktene, som kunne utgjøre 2/3 av fangsten, gikk til forindustrien eller ble kastet, og var på mange måter et problem for næringen.

Marin bioprospektering kan foregå i henhold til tre ulike strategier:

1. Råstoffutnyttelse hvor utgangspunkt tas i tilgjengelig råstoff – typisk utvikling av biprodukter for å produsere marine oljer, enzymer mv.
2. Indikasjonsbasert prospektering som bygger på en antagelse om at en art eller biotop inneholder interessante gener eller bioaktive stoffer basert på grunnforskning, folkemedisin eller lokalkunnskap.
3. Screeningsbasert bioprospektering (siling) hvor det siles blindt etter aktive stoffer (systematisk testing av et stort antall stoffer i forhold til et definert mål).

Stoffene som det prospekteres etter kan være gener eller molekylærforbindelser som proteiner, enzymer og fettsyrer, eller hele organismer. Prospektering er gjerne formålsrettet, og kjennskap til genene vil være en forutsetning eller i det minste gi et fortrinn for å oppnå kommersielle resultater. Medisinske miljøer leter ofte etter komponenter som har anti-bakteriell virkning, materiale som virker som et slags antibiotikum, samt immunstimulerende og kreftlindrende stoffer. Finner forskerne slikt materiale, forsøker de å rense og karakterisere de aktive komponentene. Dernest skal de testes. Først når forskerne har klart å fremstille virkestoffet syntetisk, er prosessen fullført. Underveis kartlegges og undersøkes DNA, og det foretas strukturanalyser av de aktive forbindelsene.

Ved bioprospektering etter marine genressurser vil det i mange tilfeller også være nødvendig med redskap som trål eller liknende aktivt redskap. Deltakerloven har vært praktisert slik at også andre arter enn fisk omfattes av aktiviteten "fiske". Blant annet er det gitt konsesjon for fiske av raudåte, som biologisk regnes som dyreplankton. Uttak i forbindelse med marin bioprospekte-

ring kan således ikke uten videre sondres vekk fra fiske, dersom det benyttes aktive redskap som trål, selv om formålet vil være et annet enn ved fiske. I henhold til deltakerloven § 12 og saltvannsfiskeloven § 4a, kan bioprospektering neppe skje med annen redskap enn juksa og dorg, teiner og ruser, line og garn, uten at det kreves dispensasjon for bruk av trål eller liknende. Flere av de mest interessante ressursene finnes også i kystnære farvann hvor det etter saltvannsfiskeloven § 8 er forbudt å høste med trål. Departementet bestemmer etter saltvannsfiskeloven § 8 hva som regnes som trål.

Bioprospektering vil kunne gi en rekke nye kommersielle produkter og flere bedriftsetableringer basert på viltlevende marine ressurser. I slike situasjoner kan det oppnå vanskeligheter med å dekke etterspørselen etter en type marint råstoff etter at det er utviklet et kommersielt vellykket produkt - det såkalte forsyningsproblem ("supply problem"). Det vil være lite lønnsomt å utvikle produkter med utgangspunkt i ressurser som det er særlig knapphet på eller hvor store uttak på annen måte vil være sårbart for økosystemet, eksempelvis dersom ressursen er et sentralt næringsgrunnlag for andre arter. En slik utvikling vil stille større krav til forvaltningen, ved at nødvendige forvaltningstiltak må komme på plass i tide, samt at dagens uttak må sees i lys av hvilken fremtidig høstingsvirksomhet som kan påregnes.

#### 4.2.2.1 *Marin bioprospektering og forholdet til folkeretten*

Havrettskonvensjonen skiller mellom to kategorier av aktiviteter i forhold til viltlevende marine ressurser på havbunnen; vitenskapelig havforskning og kommersielt orienterte aktiviteter, herunder prospektering, utforskning og utnyttelse. "Bioprospektering" er ikke uttrykkelig behandlet i Havrettskonvensjonen, men denne aktiviteten kan sidestilles med prospektering rettet mot mineralforskning, som er regulert av konvensjonen.

Bioprospektering må videre skilles fra den forskningsaktivitet som Havrettskonvensjonen anerkjenner som egentlig havforskning og som ikke innebærer kommersielt orienterte aktiviteter (grunnforskning). Havforskning består i innsamling og analyse av informasjon, data og prøver med sikte på å øke menneskehetens felles kunnskap om miljøet og har ikke økonomisk gevinst som formål. Siden målet med denne aktiviteten er kunnskap, er havforskningen karakterisert ved åpenhet, spredning av data, utveksling av prøver så vel som offentliggjøring og spredning av forskningsresultater i samsvar med konvensjonens del XIII.

Prospektering innebærer derimot ikke forskning og er en undersøkende virksomhet som gjennomføres blant annet for å vurdere den økonomiske verdi av en ressurs i forkant av dens fremtidige kommersielle utnyttelse. Selv om prospekteringen i seg selv ikke gir noen rett til ressursene, antas det like fullt at den gir utøveren tillatelse til å beholde de prøver og data som er innhentet skjult for offentligheten. Dette er et skille det er viktig å trekke på grunn av de ulike rettslige implikasjoner.

#### 4.2.2.2 Nærmere om potensialet ved kommersiell utnyttelse av norske marine genressurser.

Et fåtall av livsformene som finnes langs norskekysten og i de nordlige havområdene, er utforsket og utnyttet i næringsmessig sammenheng. Mange marine arter er trolig ennå ikke beskrevet, og få av de kjente artene er karakterisert i særlig stor grad når det gjelder genetiske og molekylære egenskaper. Dette er særlig tilfellet for de kuldetilpassede organismene, da forskningen ofte har vært konsentrert om livsformer fra tropiske og tempererte farvann. De neste 20 årene vil en sannsynligvis se en ekspansiv utvikling når det gjelder kartlegging av biologisk materiale fra nordlige farvann. Norges nordlige beliggenhet med en lang kystlinje som grenser opp til subarktiske og arktiske farvann, og med en infrastruktur som muliggjør innhenting og karakterisering av et vidt spekter av marine organismer fra disse farvannene, gir særlige fortrinn i denne sammenheng.

Tilpasning til lave temperaturer i nordlige farvann innebærer at biologiske prosesser og stoffskifte foregår med lav hastighet. Forskning de siste tiårene har vist at kuldetilpassede organismer til gjengjeld er utstyrt med biomolekyler som er spesielle med hensyn til aktivitet, struktur og funksjon. Slike molekylers egenskaper og biologiske aktiviteter kan ofte utnyttes kommersielt, og

gjør i en helt annen sammenheng enn det som var deres opprinnelige funksjon i opprinnelsesorganismen. Dette omfatter blant annet enzymer fra kuldetilpassede marine organismer som har en spesiell, fleksibel (labil) molekylstruktur som gjør at enzymet har høy spesifikk aktivitet og fungerer ved lav temperatur. Her er i utgangspunktet alle tilgjengelige marine organismer interessante. Svært få marine arter er utforsket i vesentlig grad på molekylært nivå, men alle inneholder biomolekyler/bioaktive stoffer, og noen av disse kan være egnet til kommersialisering. Slike kandidater vil kunne identifiseres gjennom forskning. Genressursene er også av stor interesse i forbindelse med domestisering av nye arter for akvakultur.

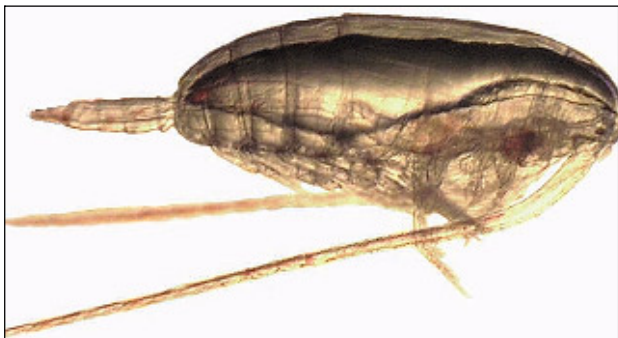
Bioaktive stoffer av andre molekyltyper (karbohydrater, lipider (fettsyrer), pigmenter og andre organiske forbindelser), hvor mange gener er involvert, kan være hensiktsmessig å fremstille ved kultivering av ulike marine mikroorganismer, svamper osv. Det er således mulig å fremstille bioaktive stoffer, som det bare finnes små mengder av i en organisme, i industriell målestokk uten inngrep i form av storskala høsting fra naturen og fare for ødeleggelse av bestander og habitater. Gener og kultiverbare celler kan dessuten patenteres for å sikre rettigheter ved en kommersiell utnyttelse.

Utover 1990-tallet har forskningsmiljøene, parallelt med forskningen på biprodukter, gått mer bevisst inn for å kartlegge og undersøke anvendelsesmuligheter for bioaktive stoffer fra både kjente og mer ukjente marine organismer. På dette området foregår det samarbeid mellom marine og medisinske/farmasøytiske forskningsmiljøer både i Tromsø og Bergen og i noen grad i Trondheim og Oslo. Av forskning som pågår, kan nevnes:

- Karakterisering av bioaktive stoffer fra marine cyanobakterier og mikroalger med veksthemmende egenskaper overfor bakterier, sopp, virus (herpes og HIV) og kreftceller.

Tabell 4.1

Produkt	Anvendelse
Alginater fra makroalger	Gelings-/fortykningsmiddel, immunstimulanter
Kitosan fra rekeskall	Helsekost, vannrensing, kosmetikk
Pigment fra rekeskall	Fortilskudd
Proteinhydrolysater fra fiskeavskjær	Ernæring
Omega-3-oljer fra fiskelever og lakseavskjær	Kosttilskudd, helsekost
"Omacore", høyrensede omega-3-fettsyrer	Legemiddel mot hjerte/karsykdommer
Fosfolipider fra fiskemelke	Marint yngelfôr og human ernæring
Torskepepsin fra fiskeslo	Prosessering av fiskeprodukter
Kuldeaktive DNA-modifiserende enzymer fra reke	Genteknologiske metoder og diagnostikk



Figur 4.3 Raudåte

Foto: Kurt Tande

- Screening av marine invertebrater for antibakterielle stoffer og celleveksthemmere, samt karakterisering av slike biomolekyler.
- Karakterisering av kuldeaktive enzymer fra fisk, invertebrater og mikroorganismer.
- Karakterisering av fettstoffer fra raud-åte.
- Uttesting av alginat-preparater som immunstimulanter til oppdrettsfisk og humant bruk.

#### 4.2.2.3 Utnyttelse av genetiske koder og bioinformatikk

I dag brukes kunnskap om genene i størst grad til å kartlegge og oppdage genressurser med bioaktive stoffer eller andre utnyttbare egenskaper. Siden alle levende organismer er i slekt med hverandre, er også genene (og proteinene) i slekt med hverandre, dvs. de ligner hverandre. Det er proteinene som har de utøvende funksjoner og som kodes fra genene. Rekkefølgen av aminosyrer bestemmer proteinets struktur og funksjon. For å forstå hvordan genene virker, kan proteinenes funksjon bestemmes eksperimentelt. Dersom to proteiner ligner hverandre, kan de ofte ha en lignende funksjon. Deler av immunforsvaret til sjødyr ligner på det som kalles uspesifikt immunforsvar hos høyerestående dyr, slik som for eksempel hos oss mennesker. Denne likheten vil avta jo lenger artene evolusjonsmessig står fra hverandre. Dette er grunnlaget for bioinformatikken, hvor datateknologi benyttes for å analysere og forutsi funksjonen til gener og proteiner. Den samme evolusjonære betraktning er grunnlag for bruk av modellorganismer i funksjonell genomforskning (FUGE).

To teknikker er allerede i ferd med å revolusjonere måten forskerne kartlegger genfunksjon på. En av disse metodene gjør det mulig å måle aktiviteten til tusenvis av gener i ett eksperiment. Denne såkalte mikromatrise-metoden, har allerede vært brukt til å finne nye gener som deltar i f.eks. regu-



Figur 4.4

Foto©Anne-Berit Herstad, Fiskeri- og kystdepartementet

lering av cellevekst, og til å identifisere hittil ukjente typer kreft. Den andre metoden (massespektrometri), gjør det mulig å identifisere proteiner i en prøve, selv med små mengder prøve-stoff.

#### 4.2.3 Patentering av marine genressurser

Et patent gir etter lov 15. desember 1967 nr. 9 om patenter § 1 patenthaver "enerett til å utnytte en oppfinnelse i nærings- eller driftsøyemed". Patentet gir innehaveren en rett til å nekte andre å utnytte den patenterte oppfinnelsen kommersielt i maksimalt tjue år (med mulighet for forlengelse på inntil fem år for legemidler og plantefarmasøytiske produkter i henhold til kap. 9a). Utnyttelsen av det genetiske materialet i marine genressurser kan dermed gis rettslig beskyttelse ved at patenthaver får utnytte genressursen eksklusivt på en nærmere bestemt måte, dersom metoden eller produktet oppfyller patentlovens vilkår. Patenthaveren kan bare nekte kommersiell bruk av oppfinnelsen og ikke nekte bruk av oppfinnelsen i privat sammenheng. Det er heller ikke nødvendig å få samtykke fra patenthaveren for å utføre eksperimenter på oppfinnelsen, f.eks. for å finne ut hvordan den kan videreutvikles (forskerunntaket). Etter patentloven må en oppfinnelse oppfylle selvstendige vilkår for at oppfinneren skal kunne få patent. Oppfinnel-

sen må være ny og skille seg vesentlig fra det som var kjent fra før (krav om nyhet og oppfinnelseshøyde). Oppfinnelsen må videre løse et teknisk problem og kunne gjentas med samme resultat hver gang (krav om industriell anvendelighet). Rene oppdagelser kan ikke patenteres, hvilket kun innebærer å fastslå at et fenomen eksisterer.

EUs patentdirektiv ble gjennomført i norsk rett i desember 2003, med virkning fra 1. februar 2004. Direktivet gir bred adgang til å få patent på utnyttelse av marint biologisk materiale, dvs. gener og materiale som inneholder gener (produktpatent), samt patent på fremgangsmåter til fremstilling av biologisk materiale (fremgangsmåtepatent). For biologiske oppfinnelser kan patent ikke gis for "plantesorter eller dyreraser", jf. patentloven § 1 femte ledd, eller på "vesentlig biologiske fremgangsmåter for fremstilling av planter eller dyr", jf. patentloven § 1 sjette ledd. Loven definerer dette slik: "Med vesentlig biologisk fremgangsmåte forstås i denne lov en fremgangsmåte som i sin helhet beror på naturlige fenomener som kryssning eller utvelgning". Man kan dermed ikke få patent på en ny fiskeart eller taresort etter seleksjon (femte ledd), eller på selve seleksjonsprosessen (sjette ledd). Mikroorganismer og mikrobiologiske fremgangsmåter kan likevel alltid patenteres jf. patentloven § 1 sjette ledd tredje punktum, såfremt de alminnelige vilkårene også er oppfylt.

Patent kan meddeles på gener, celler og annet biologisk materiale, og på planter og dyr, så lenge det ikke dreier seg om en individuell sort eller art. Forbudet mot patentering av oppdagelser i § 1 annet ledd nr. 1 er til hinder for patentering av den rene erkjennelse av biologisk informasjon. Men hvis informasjonen er utnyttet ved å fremstille et nytt produkt eller utvikle en ny fremgangsmåte, kan produktet eller fremgangsmåten patenteres. Også produkter som har eksistert i naturlig tilstand vil kunne patenteres, dersom produktet isoleres fra sine naturlige omgivelser, jf. patentloven § 1 fjerde ledd annet punktum. Søkeren må også kunne påvise at materialet kan anvendes i en industriell sammenheng utenfor sitt naturlige miljø.

Forskjellen mellom på den ene siden patenterbare planter og dyr, og på den andre siden ikke-patenterbare plantesorter og dyreraser, er presisert i patentloven § 1 femte ledd annet punktum: "Oppfinnelser som gjelder planter og dyr, kan patenteres hvis utøvelsen av oppfinnelsen ikke er teknisk begrenset til en bestemt plantesort eller dyrerase". En patenterbar plante eller et patenterbart dyr vil typisk være karakterisert ved tilstedeværelser av bestemte gener eller egenskaper, mens plantesorter og dyreraser karakteriseres ved sitt samlede

genetiske materiale. Plantesorter kan beskyttes etter lov om planteforedlerrett, mens dyreraser ikke er undergitt bestemte, lovfestede beskyttelsesretter. Bestemmelsen gjennomfører EUs patentdirektiv art. 4 nr 2, som åpner for at andre kategorier av planter og dyr enn "sorter" og "raser" kan patenteres. Biomangfoldlovutvalget viser til den såkalte Oncomus-saken, hvor det ble gitt patent på en genmodifisert mus med bestemte egenskaper som medførte at den kunne brukes i forskning på kreft.

I samsvar med TRIPS-avtalen art. 27 nr. 3 (World Trade Organisation's Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights ) og EUs patentdirektiv, kan man etter norsk rett likevel nekte patent på biologiske oppfinnelser "hvis utnyttelse ville stride mot offentlig orden eller moral", jf. patentloven § 1b. Bestemmelsen er imidlertid en snever unntaksbestemmelse som er lite brukt i praksis, men det er i dag for tidlig å si hvilken betydning bestemmelsen vil få på det bioteknologiske området. Det er her konstituert en rådgivende nemnd, jf. § 15.

Patentloven § 8a inneholder videre regler om plikt til deponering av biologisk materiale hos en godkjent deponeringsmyndighet i forbindelse med patentsøknader. Slik deponering skal skje som ledd i beskrivelsen av bioteknologiske oppfinnelser som ikke fullt ut kan beskrives skriftlig, f.eks. en kultur av mikroorganismer. I likhet med verbale beskrivelser av oppfinnelsen i søknaden skal det deponerte materialet være tilgjengelig for allmennheten. Dette gir andre forskere mulighet til å gjøre seg kjent med nyvinningen.

Særlig om patentering av biologiske oppfinnelser og forholdet til mest mulig fri tilgang etter Biomangfoldskonvensjonen.

Tilgangen til marine genressurser skal etter Biomangfoldkonvensjonen art. 15 nr. 2 være så uhindret som mulig: "Hver kontraherende part skal bestrebe seg på å legge forholdene til rette for å lette andre kontraherende Parters tilgang til genetiske ressurser for miljømessig forsvarlig bruk, og skal ikke innføre restriksjoner som motvirker målsetningene i denne konvensjon". Når det gjelder marine ressurser følger det av art. 22 nr. 2 at Biomangfoldskonvensjonen skal gjennomføres i samsvar med havrettens alminnelige regler. Mens Havrettskonvensjonen regulerer den fysiske tilgang til marine genressurser, regulerer Biomangfoldkonvensjonen og TRIPS-avtalen den immaterialrettslige tilgangen til ressursen.

Patentet gir ingen immaterialrettslige rettigheter over det biologiske materialet i naturlig tilstand og dermed ingen "eiendomsrett" til naturlige fore-

kommende bestander. Patentering av en biologisk oppfinnelse som utnytter en marin genressurs, kan imidlertid i praksis legge beslag på de fleste kommersielt interessante utnyttelser av en marin genressurs, dersom beslektede utnyttelsesmåter er avskåret gjennom et patent. Blant annet omfatter patentvernet etter § 3a ethvert biologisk materiale som er fremstilt ved formering eller oppformering i identisk eller avvikende form, og som har de samme egenskapene. Biomangfoldkonvensjonen tar derfor utgangspunkt i at patentering kan ha betydning for konvensjonens målsettinger om å lette tilgang til genressurser, se særlig art. 16 nr. 5:

"Idet de erkjenner at patenter og andre immaterielle eiendomsrettigheter kan påvirke gjennomføringen av denne konvensjon, skal de kontraherende Parter i denne forbindelse samarbeide, under iakttagelse av nasjonale lover og folkeretten, for å sikre at slike rettigheter støtter opp om og ikke motvirker denne konvensjonens målsetninger".

Etter TRIPS-avtalen art. 27.1, skal imidlertid patentering være tilgjengelig for "*any inventions, whether products or processes, in all fields of technology*". En skal således kunne patentere alle former av biologiske oppfinnelser, med unntak for patenter på planter og dyr og hovedsakelig biologiske fremgangsmåter (mikroorganismer er likevel tillatt), jf. art. 27.3. Dette er også utgangspunktet for EUs patentdirektiv (likevel slik at direktivet bare unntar plantesorter og dyreracer).

Det følger av Biomangfoldkonvensjonen art. 22 nr. 1 at konvensjonen skal tolkes i samsvar med andre forpliktelser, med mindre disse forpliktelsene vil innebære en alvorlig skade eller trussel mot det biologiske mangfold. TRIPS-avtalen og EUs patentdirektiv kan således forenes med Biomangfoldkonvensjonen gjennom patentpraksis, dersom patentet ikke innebærer en alvorlig skade eller trussel mot det biologiske mangfold. EF-domstolen fastslo i forbindelse med Nederlands annullasjonssøksmål at direktivet ikke strider mot andre konvensjonsforpliktelser.

Internasjonalt har en likevel sett en del patenter som legger beslag på de fleste aktuelle kommersielle anvendelser av en genressurs i de land hvor patent er gitt. Et eksempel er patent for bruk av planteekstraktet turmeric til å lege sår, som fra gammelt av hadde vært å få kjøpt i indiske dagligvareforretninger, (jf. Stenvik, Patenters beskyttelsesomfang 2001, s. 133). Et annet eksempel er Mexican beans-saken hvor en amerikansk frøprodusent fikk patent for meksikanske bønner, som etter langvarig seleksjon ga bønnene en ensartet

gulfarge. Det viste seg at seks andre naturlige bønnetyper var tilnærmet identiske med den selekterte og patenterte bønningen. Meksikanske bønner vil neppe være patenterbare i Europa, da de trolig vil anses som plantesort. Internasjonalt diskuteres også om en på det nåværende tidspunkt i den bioteknologiske utvikling bør tillate patentering av fragmenter av et genom, selv om fragmentet er isolert fra genomet i naturlig opprinnelse og har en industriell anvendelse som for eksempel som hjelpemiddel til å finne andre gener eller kartlegge kromosomer. Slike patenter kan hindre utviklingen av medisiner på grunn av kostnader forbundet med å bruke patenterte forskningsdata.

I Norge er det flere som tar til orde for at det bør stilles høyere krav til oppfinnerhøyde ved biologiske oppfinnelser etter gjennomføringen av EUs patentdirektiv. Som utgangspunkt skal det imidlertid ikke stilles strengere krav for bioteknologiske oppfinnelser enn for andre oppfinnelser, da dette vil være i strid med TRIPS-avtalens prinsipp om likebehandling av alle teknologiske områder. Aspekter ved patentpraksis i forbindelse med implementering av EUs patentdirektiv er nærmere forklart i Ot.prp. nr. 86 (2002-2003) kap. 7 om endringer i patentloven.

#### *Opplysninger om leverandørlandet og hvorvidt samtykke er innhentet*

I EUs patentdirektiv eller TRIPS-avtalen, stilles ikke krav om at det ved patentsøknad for biologiske oppfinnelser opplyses hvor det biologiske materialet opprinnelig stammer fra, eller at samtykke fra opprinnelseslandet er innhentet. I Ot.prp. nr. 86 (2002-2003) kap. 9 om endringer i patentloven ble det foreslått at patentsøknader på oppfinnelser som er knyttet til biologisk materiale, både skal inneholde opplysninger om leverandørland og opprinnelsesland.

Ny § 8 b lyder nå som følger:

"Dersom en oppfinnelse gjelder eller anvender biologisk materiale, skal det i patentsøknaden oppgis hvilket land oppfinneren mottok eller hentet materialet fra (leverandørland). Hvis nasjonal rett i leverandørlandet krever at det innhentes samtykke for uttak av biologisk materiale, skal det opplyses i søknaden om slikt samtykke er innhentet.

Hvis leverandørlandet er et annet land enn opprinnelseslandet for det biologiske materialet, skal også opprinnelseslandet oppgis. Med opprinnelsesland menes det landet der materialet ble hentet ut fra sine naturlige omgivelser. Hvis nasjonal rett i opprinnelseslandet krever

at det innhentes samtykke for uttak av biologisk materiale, skal det opplyses i søknaden om slikt samtykke er innhentet. Hvis opplysningene etter dette leddet ikke er kjent, skal søkeren opplyse om dette.

Opplysningsplikten etter første og annet ledd gjelder selv om oppfinneren har endret strukturen i det mottatte materialet. Opplysningsplikten gjelder ikke for biologisk materiale fra mennesker.

Brudd på opplysningsplikten er straffbart så langt det følger av straffeloven §166. Opplysningsplikten berører ikke behandlingen av patentsøknaden eller gyldigheten av patentet”.

Patenter er likevel nasjonalt eller regionalt begrenset. Patenter i Norge kan derfor ikke påberopes i andre land. Dersom en oppfinnelse har fått patentbeskyttelse i utlandet, vil ikke norske regler om krav om samtykke gjøre patentet ugyldig. Heller ikke et norsk patent kan kjennes ugyldig som følge av uriktige eller manglende opplysninger om samtykke. Under FNs World Intellectual Property Organization (WIPO) foregår det imidlertid et internasjonalt arbeid om sertifisering av at patenterte biologiske produkter er i samsvar med opphavslandets regler om uttak av genressurser og tilfredstilte kravene til informert samtykke. Et felles internasjonalt system vil kunne besørge en internasjonal konform patentpraksis, som legger opp til at patent kun oppnås dersom det biologiske materialet er tatt ut i henhold til nasjonal lovgivning. Inntil dette er på plass vil det være begrensede muligheter for å håndheve norske rettigheter etter uautoriserte uttak, dersom Norge skulle kreve samtykke og tilståelse av fordeler for utnyttelse av norsk genetisk materiale i medhold av forslag til ny havressurslov.

Krav om å opplyse om opprinnelsesland eller sist kjente leverandør er oppstilt generelt for samtlige som ønsker å utnytte norske genressurser i Biomangfoldlovutvalgets forslag til ny naturmangfoldlov § 60, uavhengig av betydningen for nasjonale eller regionale patenter. Havressurslovutvalget ser således at det i forslag til ny havressurslov ikke vil være nødvendig å stille vilkår om opplysning om opprinnelse før immaterialrettslig utnyttelse for marine genressurser, da lovforslaget kun vil gjelde for norsk marint genetisk materiale.

#### 4.2.4 Biomangfoldkonvensjonens regler om tilgang til og utnyttelse av marine genressurser

Utgangspunktet var tidligere at genressursene var menneskets fellesarv, og utnyttelse av disse var fri for enhver. Etter Biomangfoldkonvensjonen fra

1992 legger dagens regime opp til at statene eier sine genressurser og kan stille vilkår for tilgang og utnyttelse. Etter Biomangfoldkonvensjonen artikkel 3 har statene suveren rett til å utnytte egne biologiske ressurser. I artikkel 15. nr. 1 utdypes dette i forhold til genressurser: *"Idet det erkjennes at statene har suverene rettigheter over sine naturressurser, ligger myndigheten til å bestemme over tilgangen til genressursene hos nasjonale regjeringer og er undergitt nasjonal lovgivning"*. Tilgangen til genressursene kan således reguleres av nasjonale myndigheter. På marin side samsvarer dette med kyststatenes eksklusive rett til utnyttelse av ressursene i økonomiske soner etter Havrettskonvensjonen kap. V.

Etter Biomangfoldkonvensjonen kan således opprinnelseslandet selv bestemme over tilgangen til genetisk materiale og stille vilkår for slik utnyttelse. Leverandørlandet skal dog søke å gi andre stater tilgang til ressursene, jf. konvensjonens art. 15 nr. 2: *"Hver kontraherende part skal bestrebe seg på å legge forholdene til rette for å lette andre kontraherende Parters tilgang til genetiske ressurser for miljømessig forsvarlig bruk, og skal ikke innføre restriksjoner som motvirker målsetningene i denne konvensjon"*. For marine genressurser vil imidlertid kyststatens eksklusive rett til å forvalte egne levende ressurser etter Havrettskonvensjonen ved motstrid, gå foran plikten til å bestrebe seg på å lette andre staters tilgang til genressursene etter Biomangfoldkonvensjonen art. 15 nr. 2.

For uttak av biologisk materiale oppretter Biomangfoldkonvensjonen krav om samtykke fra leverandørlandet, jf. art. 15 nr. 5: *"Tilgang til genetiske ressurser skal være avhengig av forutgående samtykke fra den kontraherende Part som leverer slike ressurser, med mindre annet er bestemt av vedkommende Part"*. Uttak av genetisk materiale krever således tillatelse, med mindre annet er bestemt av vedkommende part. Leverandørlandet kan også sikres en rimelig andel av resultatene og fordelene av forskningen og produktutviklingen, som en gjenytelse for å stille sine genressurser til disposisjon. Slik fordeling av fordeler skal skje på gjensidig avtalte vilkår. Uautorisert prospektering og uttak med etterfølgende utnyttelse av genressurser fra leverandørlandet kalles ofte "biopiracy".

Når det gjelder samlinger av marint genetisk materiale, må marine biobanker som er underlagt offentlig forvaltning forvaltes i tråd med Biomangfoldkonvensjonens regler om tilgang i de generelle retningslinjer i art. 15. Det er ingen forpliktelse til å gi særskilt tilgang til *ex situ* samlinger med genetisk materiale, selv om konvensjonen generelt oppfordrer stater til å gi tilgang til genressurser uan-

sett hvor de befinner seg. Biomangfoldlovutvalget har i forslag til ny naturmangfoldlov § 59 foreslått regler om tilgang til genetisk materiale i offentlig samlinger.

#### 4.2.5 Fordeling av fordeler fra patentering eller annen utnyttelse av marine genressurser

Det følger av Biomangfoldkonvensjonens prinsipp om staters suverene rådighet over egne genressurser, at det kreves samtykke for uttak av genressurser i annet land med mindre vedkommende stat har bestemt noe annet. Etter konvensjonen artikkel 15 nr. 7 skal det iverksettes hensiktsmessige rettslige, administrative eller politiske tiltak med sikte på å oppnå *"en rimelig fordeling med de kontraherende parter som leverer disse ressursene, av resultatene fra forskning og utvikling og av fordelene som følger av kommersiell eller annen utnyttelse av genressursene"*. Partene skal med andre ord sikre at leverandørlandene får en rimelig andel av bl.a. den økonomiske avkastningen fra utnyttelsen av egne genressurser. Norge har adgang til å sette vilkår om avgivelse av fordeler som kunnskapsdeling eller betaling for å gi samtykke gjennom avgift eller økonomisk andel i utbyttet. Det er ikke staket ut noen kurs verken nasjonalt eller internasjonalt på dette nye området.

Biomangfoldkonvensjonen hjemler således at det stilles ulike vilkår for andre staters tilgang til genressurser, såfremt disse ikke blir så tyngende at det hindrer faktisk tilgang. Det må likevel antas at kravene ikke kan være strengere enn at det sikrer *"en rimelig og rettferdig fordeling"*. Andre internasjonale konvensjoner, herunder TRIPS-avtalen, vil også kunne stille begrensninger for hvilke krav som kan stilles ved utnyttelse av marint genetisk materiale i biologiske oppfinnelser. Utenriksdepartementet har her innhentet en rapport om disse spørsmålene fra professor Jens Schovsbo i København. Det er således en viss adgang til å stille vilkår om samtykke for tilgang til og utnyttelse av norsk genetisk materiale på betingelse av at det tilstås fordeler, selv om det er usikkert hvor strenge disse vilkårene kan settes.

Lokalkunnskap skal også kompenseres dersom det utnyttes lokalkunnskap fra urfolk eller andre om egenskaper til marine genressurser (art. 8j). Fordelingen av utbyttet skal skje *"på gjensidig avtalte vilkår"*. Det er primært fordeler fra utnyttelse som innebærer patentering som vil være aktuelt, men også lisensiering for biomasseuttak omfattes av *"annen utnyttelse"*. Et eksempel på biomasseuttak som kan stride med ovennevnte, er

uautoriserte uttak som selges til utenlandske interessenter og som fører til at lokal etterspørsel ikke kan dekkes - eksempelvis planteroten Devil's Claw fra Botswana og Namibia. Art. 15 innebærer både en plikt til å sikre at norsk uttak fra andre leverandør- eller opprinnelsesland skjer i samsvar med nasjonal lovgivning, og en rett til å fastsette krav om informert samtykke og stille vilkår for utnyttelse av egne genressurser, herunder krav om fordeler.

Innholdet av begrepet fordeler er nærmere beskrevet i Bonn-retningslinjene, som er ikke-bindende retningslinjer til Biomangfoldkonvensjonen art. 15. Etter Bonn-retningslinjene kan de monetære fordeler som kan kreves, blant annet omfatte lisensavgift, royalties eller delt eierskap til immaterielle rettigheter. De ikke-monetære fordeler kan blant annet innebære tilgang til vitenskapelige data fra forskning og utvikling eller bytte av tilgang til genetiske ressurser. Det følger videre av art. 19 nr. 2 at parter til avtalen skal sikres tilgang til kunnskap fra bioteknologiske resultater som utnytter leverandørlandets genressurser på bakgrunn av informert samtykke (se nedenfor). Utviklingslandene skal sikres slik tilgang på rimelige og mest mulig fordelaktige vilkår, som presiseres i art. 16 nr. 3. Forholdet til Bonn-retningslinjene og Biomangfoldkonvensjonen art. 15 er inngående drøftet i Biomangfoldlovutvalgets utredning, NOU 2004:28 s. 497-498.

Ved krav om samtykke for utnyttelse av marine genressurser må det skilles mellom samtykke på uttakstidspunktet, utprøvingstidspunktet og på realisasjonstidspunktet for utnyttelse av det genetiske materialet. Når samtykke også kan kreves for videre utnyttelse etter at det genetiske materialet er realisert til et kommersielt produkt, kan videre samtykke være betinget av at det tilstås fordeler *ex nunc* (for fremtidig utnyttelse). Det kan således kreves tilståelse av fordeler for fremtidig utnyttelse av en *"nasjonaleiet genressurs"* på et hvilket som helst stadium av produktutviklingen. Det vil imidlertid være av bevismessig betydning om arten er endemisk for Norge (at arten kun lever i norske farvann). De fleste artene i norske farvann er stasjonære, men Norge har også vandrende og langtmigrerende fiske-, skaldyr- og sjøpattedyrbestander, som deles med andre kyststater. Pelagiske fiskearter som skrei og sild og til en viss grad villaks, vandrer eksempelvis over større avstander og kan i perioder av sitt livsløp ikke anses å være en *"norsk"* ressurs. Genetikken kan likevel i noen grad bidra til å identifisere lokale bestander som kysttorsk av større fellesbestander. Videre vil en biologisk oppfinnelse ofte inneholde flere biolo-

giske komponenter, slik at det kan knytte seg bevismessig usikkerhet til i hvilken grad en norsk marin genressurs er aktiv komponent i forhold til andre komponenter. I tillegg kan et genfragment finnes i andre organismer.

Det vil for delte arter være lettest å stille vilkår for samtykke til uttak og utnyttelse av marint genetisk materiale på uttakstidspunktet i norske farvann. Dersom Norge skal kreve samtykke og tilståelse av fordeler overfor utenlandske bioprospektører for utnyttelse av marint genetisk materiale, kan dette enklest sikres gjennom skriftlige kontrakter på letetidspunktet. En kontrakt kan håndheves i samtlige rettsstater uavhengig av immaterialrettslige rettigheter. Det vil også kunne håndheves overfor marin bioprospektering, mens aktiviteten pågår, på linje med annen marin høsting. Bevismessig vil det imidlertid kunne være vanskelig i ettertid å påvise at norsk samtykke var påkrevet for utnyttelsen av en delt bestand, dersom man ikke på annen måte kan bevise at genressursen ble tatt i norske farvann.

#### 4.2.6 Handelsrettslige problemstillinger ved regulering av uttak av marine genressurser og innkreving av fordeler

Etter *utvalgets* oppfatning finnes det ikke noe handelsrettslig hinder i forhold til å stille ulike vilkår overfor utenlandske borgeres uttak av marine genressurser enn for norske bioprospektører, så lenge praksis ikke hindrer muligheten til å utøve tjenester eller etablere seg i Norge. Biomangfoldlovutvalget uttrykker på generelt grunnlag et noe annet syn i forhold til EØS-avtalen i NOU 2004:28 (Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold) s. 508, men de særlige regler om eksklusiv ressursutnyttelse innenfor det marine området drøftes ikke særskilt i forhold til tilgang og fordeling av marint genetisk materiale. Når det gjelder forholdet til WTO-avtalen, kan utvalget tiltre de vurderinger som Biomangfoldlovutvalget har gjort i NOU 2004:28 s. 508.

Uttak av marint genetisk materiale for norske og utenlandske bioprospektører faller utenfor EØS-avtalens virkeområde og reglene om fritt varebytte, fri bevegelighet for personer, fri bevegelighet for tjenester, fri bevegelighet for kapital og opprettelsen av konkurranse- og statsstøtteregler, før ressursene er høstet, siden uttak av levende marine ressurser og deres genetiske materiale på dette tidspunkt ikke er en handelsrettslig problemstilling, men følger rettsordenen etter Havrettskonvensjonen som legger til grunn at kyststatens rettigheter til ressursene er "suverene".

Norge har overfor bioprospektører i utlandet (herunder EØS) således suveren rett til å nekte uttak i norske farvann, og stille relevante betingelser for å tillate uttak av norske ressurser. Forbud mot utenlandske ressursuttak har Norge praktisert lenge overfor EØS-borgeres og andre utlendingers tilgang til villlevende marine ressurser i norske farvann – både før og etter inngåelsen av EØS-avtalen, i medhold av lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone (soneloven), lov 17. juni 1966 nr. 19 om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. i Norges territorialfarvann (fiskeriforbudsloven) og lov 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster (kontinentalsokkeloven). Spørsmålet om tilgang til ressursene skal ikke stille seg annerledes om utnyttelsesformålet er et annet enn eksempelvis konsum, når det genetiske materiale befinner seg i norske farvann som det ønskes tilgang til.

Et sentralt unntak som omfattes av EØS-avtalen, er likevel de tilfeller hvor eventuell tilgang til ressurser i norske farvann virker inn på mulighetene for å etablere seg eller utøve tjenester i Norge. Spørsmålet vil da ikke utelukkende dreie seg om å få tilgang til norske farvann, men også få betydning for retten til å investere kapital, etablere seg og yte tjenester på norsk territorium. EØS-avtalen art. 4 oppstiller et generelt ikke-diskrimineringsprinsipp innenfor avtalens virkeområde, og EØS-avtalen vil her beskytte EØS-borgeres rett til å nyte de fire friheter i Norge. Det kan dermed ikke gis begrensninger i EØS-borgeres rett til å etablere seg i norsk bioteknologisk industri eller foredlingsindustri, ved å etablere diskriminerende fordelings- og tilgangsvilkår som hindrer utenlandske selskap å yte eksempelvis bioteknologiske tjenester på norsk territorium.

*Utvalget* viser for øvrig til drøftelsene i kap. 5.13 om forholdet mellom ny havressurslov og EØS-avtalen. Innkreving av fordeler fra utenlandske aktører som ikke er etablert i Norge, vil således på generelt grunnlag være tillatt som betingelse for tilgang til å ta ut ressurser i norske farvann.

#### 4.2.7 Forholdet til forslaget til ny naturmangfoldlov

Det er forutsatt at gjennomføringen av hovedprinsippene for genressurser skal skje gjennom sektorlovgivningen under pkt. 2.2 i Biomangfoldlovutvalgets mandat: "*Utvalget skal utrede regler som dekker hovedprinsippene for gjennomføringen av de forpliktelsene som følger av oppfølging av konvensjonen om*



*biologisk mangfold art 15, også sett i sammenheng med art 8j. Det forutsettes at iverksettelsen av disse hovedprinsippene skjer gjennom sektorlovgivningen der dette er aktuelt". (Se for øvrig nærmere omtale av forholdet til ny naturmangfoldlov under pkt. 5.11)*

Naturmangfoldloven er foreslått som det overordnede regelverk for leting etter og utnyttelse av marine genressurser både på land og i sjø. Naturmangfoldloven vil etter Biomangfoldlovutvalgets forslag ha overordnede regler om tilgang, meldeplikt og aktsomhetsplikt for utnyttelse av genetisk materiale. Biomangfoldlovutvalget har imidlertid ikke foreslått hjemmel til å innkreve fordeler. Utgangspunktet for reguleringen i forslaget til ny naturmangfoldlov er at "enhver [har] rett til å lete etter, ta ut og utnytte genetisk materiale". Retten innskrenker etter forslaget imidlertid ikke den rett som en eier eller annen berettiget har etter allerede gjeldende regler til å nekte tilgang til det biologiske materialet eller til grunnen som det genetiske materialet hentes fra. Biomangfoldlovutvalget foreslår altså at leting etter og utnyttelse av genetisk materiale skal være en allemannsrett, men innenfor de rammene som eksisterende eiendomsretter og immaterielle rettigheter setter.

Biomangfoldlovutvalget legger en rekke hensyn til grunn for sine forslag til regulering av tilgang til genetisk materiale, jf. NOU 2004: 28 kap. 22.1. Ut fra disse hensyn kommer utvalget bl.a. til at man kun foreslår en meldeplikt når norsk genetisk materiale skal utnyttes i næringsøyemed. De samme hensyn begrunner også at Biomangfoldlovutvalget ikke foreslår regler om utbyttefordeling ved uttak eller utnyttelse av norsk genetisk materiale. Biomangfoldlovutvalget har således ikke foreslått noen bestemmelse om tillatelse for å lete etter eller ta ut genetisk materiale i forslag til ny naturmangfoldlov. Biomangfoldlovutvalget har ikke tatt stilling til hvilket departement melding etter naturmangfoldloven skal gi til.

*Havressurslovutvalget* fremmer likevel i lovforslaget § 5-1 en bestemmelse om at marin bioprospektering i sjø på generelt grunnlag krever tillatelse. Tillatelse til marin bioprospektering etter at det genetiske materialet er hentet opp fra sjøen for andre formål, eks. genetisk materiale som finnes i samlinger eller i butikk, omfattes ikke. Slik utnyttelse krever ikke tillatelse da utnyttelse av allerede høstet materiale ikke påvirker økosystemet, men det vil likevel i teorien være mulig å fremsette vilkår *ex nunc* for å utnytte marint genetisk materiale i medhold av lovforslaget § 5-3 tredje ledd.

Begrunnelsen for å kreve tillatelse for leting og uttak i sjø er firedelt. For det første vil det være

nødvendig å ha kontroll med at lete- og uttaksaktivitet iverksettes, slik at uttaket ikke skjer på arter eller med metoder som skader villevende marine ressurser eller sårbare områder i det marine økosystem. For det andre bør ikke lete- og uttaksaktivitet tillates før forvaltningen har fått kjennskap til hvilke arter det prospekteres etter og områder det prospekteres i, ettersom arter og områder som gjennomgående har kommersielt interessante egenskaper kan være gjenstand for press. For det tredje vil krav om offentlig tillatelse til å lete etter og ta ut marint genetisk materiale være en sikkerhet for staten, ved at krav om informert samtykke til å utnytte opphentet materiale kan avtales mellom partene som vilkår i lete- og uttakstillatelsen. For det fjerde krever de fleste kommersielle uttak i dag tillatelse med mindre uttaket skjer med begrenset redskap som nevnt i lovforslaget § 6-1, jf. saltvannsfiskekloven § 4a. Tillatelse vil således også kunne gi dispensasjon fra redskaps- og fangstreguleringer.

#### 4.2.8 Oppsummering og utvalgets vurdering

*Utvalget* foreslår hjemmel til å regulere leting og uttak i sjø som ledd i marin bioprospektering, men foreslår ingen formelle begrensninger i utnyttelsen av det genetiske materiale. Hjemmel til å forby eller begrense utnyttelsesformål faller inn under patentloven, og havressursloven vil regulere den fysiske tilgangen til og uttaket av marine genressurser, samt visse aspekter ved etterfølgende utnyttelse ved krav om samtykke. Utvalget foreslår likevel et hjemmelsgrunnlag for å stille krav om samtykke og kreve inn en forholdsmessig andel av det økonomiske overskudd fra en biologisk oppfinnelse for etterfølgende utnyttelse av marint genetisk materiale som stammer fra Norge. Krav om samtykke og tilståelse av fordeler for å utnytte marint genetisk materiale kan i denne sammenheng utgjøre en begrensning i den immaterialrettslige tilgangen (muligheter til å utnytte genressursen i patentsammenheng) til den marine genressursen. Jo strengere vilkår som fastsettes for utnyttelsen, desto mer begrenset blir den generelle immaterialrettslige tilgangen.

Utvalget er kjent med at veien fra prospektering til et ferdig utviklet kommersielt produkt er tid- og ressurskrevende, og at nær all lete- og analysevirksomhet ikke resulterer i drivverdige funn. Likevel vil en kommersiell suksess kunne gi enorm økonomisk gevinst. Krav om fordeler for samtykke til utnyttelsen av norsk bioaktivt genetisk materiale i en kommersiell suksess, vil på samme måte kunne skape usikkerhet i markedet

dersom myndighetene i ettertid krever en økonomisk andel for videre utnyttelse.

Innkrevning av økonomiske fordeler fra norske selskap som tvinges til å betale for samtykke, vil kunne vurderes som en avgift og en forverring av eksisterende rammevilkår, som i dag ikke kan sies å være forutsatt. Ettersom man i slike prosjekt ofte er avhengige av utenlandske samarbeidspartnere og risikovillige investorer, vil en streng norsk regulering som avkorter en mulig kommersiell gevinst kunne virke hemmende på både norsk verdiskaping, og også kunne hindre utviklingen av medisiner eller andre produkter fra havet som er til fellesskapets beste. Utenlandske bioprospektører vil også finne det mindre attraktivt å lete i Norge. Kunnskapsdeling vil for mange rent kommersielle aktører være vel så viktig å forhindre. Det vil også være problematisk å beregne og innkreve fordeler fra norsk marint genetisk materiale overfor utenlandske aktører i utlandet.

Innkrevning av fordeler fra marint genetisk materiale vil således kunne innebære betydelige økonomiske konsekvenser, som det vil være vanskelig å forutsi omfanget av. Den usikkerhet og økonomiske begrensning en streng praktisering av regelverket vil skape i markedet, må veies opp mot inndrivelse av potensielle fordeler. Norsk praksis kan også få konsekvenser for andre staters praksis når norske bedrifter ønsker å utnytte andre staters biologiske mangfold. Det vises her til Biomangfoldlovutvalgets utredning i NOU 2004:28 s. 532 fra kap. 22.7.7, hvor Biomangfoldlovutvalget blant annet påpeker at *"en usikker fremtidig gevinst for staten Norge trolig ikke vil oppveie ulempene i form av hindringer for forskning og utvikling ved en omfattende regulering"*.

Utvalgets konklusjon vil således være at det bør utredes særskilt om hjemmelen skal benyttes, hvor ovennevnte ulemper vurderes opp mot potensielle fordeler. Utvalget anbefaler at det i samarbeid med berørte departement utredes særskilt om det skal kreves samtykke og økonomisk andel av utbytte fra utnyttelse av norske marine genressurser. Bak en slik vurdering bør det også ligge en politisk strategi på området med særskilt vekt på næringspolitiske og handelspolitiske interesser. Det er av stor viktighet at det utvikles en strategi som Norge er tjent med, og som kan legges til grunn ved den nærings- og forskningspolitikk som skal føres i forhold til bioteknologisk utnyttelse av våre marine genressurser, både når det gjelder norske og utenlandske selskaper. Fordelene med en slik strategi er forutsigbarhet og trygghet for de som ønsker å satse på kommersiell utnyttelse av norske marine genressurser. Det vil være hen-

siktsmessig å avvente internasjonal utvikling, både under Biomangfoldkonvensjonen (Convention on Biological Diversity) og WIPO (World Intellectual Property Organisation). At det i dag ikke kan sies å eksistere en slik avklaring, er etter utvalgets mening ikke i veien for at det på nåværende tidspunkt gis et rammeverk, som kan sikre en senere gjennomføring.

### 4.3 Regulering av aktivitet i tilknytning til høsting

#### 4.3.1 Regulering av aktivitet tilknyttet den økonomiske utnyttelse av ressursene

Forvaltningen av viltlevende marine ressurser kan ikke bare omfatte bærekraftig bruk og bevaring av ressursene, men også annen aktivitet tilknyttet ressursutnyttelsen. Det kan dreie seg både om aktivitet til støtte for utnyttelsen, men også aktivitet med sikte på å hindre eller begrense denne. I noen tilfeller vil det også kunne oppstå behov for å treffe tiltak mot aktivitet som direkte eller indirekte undergraver den ansvarlige ressursforvaltningen.

I henhold til Havrettskonvensjonen art. 56 har kyststaten også suverene rettigheter med hensyn til annen virksomhet med sikte på økonomisk utnyttelse og utforskning av sonen, slik som for eksempel energiproduksjon fra vann, strømmer og vind. Viktigere i denne sammenheng er imidlertid at med rettigheten til ressursene følger også en rett og plikt til å regulere virksomhet som er tilknyttet den økonomiske utnyttelsen av disse, eller som på ulike måter virker inn på denne. Dette omfatter ikke bare kontroll og håndheving, men også regulering av annen virksomhet og aktivitet som påvirker fangstmuligheter eller ressursgrunnlaget. Den nye havressursloven vil regulere også slike aspekter.

I saltvannsfiskelovens virkeområde § 2 tredje ledd står det: *"Kongen kan bestemme at kapitlene II, V, VI, VIII og X helt eller delvis skal gjelde for annen virksomhet enn fiske"*.

Saltvannsfiskeloven kan dermed ved kongelig resolusjon gis virkning for annen virksomhet enn fiske med unntak av bestemmelsene om utkast og omsetning, helligdagsfredning, lokale utvalg og oppsyn, samt kontroll. I Ot.prp. nr. 85 (1981-82) s. 14 beskrives hjemmelen til å utvide lovens virkeområde slik: *"De fleste paragrafer i lovutkastet vil kunne anvendes bare på fiske, idet bestemmelsene etter sitt innhold ikke berører annen virksomhet eller aktivitet. De bestemmelser som antas å komme til anvendelse på annen virksomhet etter saltvannsfiskeloven er §§ 14, 15, 26 og 42. For de to første para-*

*grafenes vedkommende, vil bare sjøfart komme inn under bestemmelsene, mens § 26 vil gjelde for enhver annen virksomhet".* Ved kgl. res. 10. aug. 1984 nr. 1552 er § 14, § 15, § 26, § 42 og kap. X i loven gjort gjeldende så langt de passer for annen virksomhet enn fiske. Det ble videre i proposisjonen på side 14 antatt at § 27 som gir Kongen hjemmel til å gi forskrifter om annen virksomhet enn fiske, i seg selv klart nok omfattet annen virksomhet i lovens ordlyd, slik at det senere ikke var nødvendig å gi noen kgl. res. for gjennomføring av den bestemmelsen. Saltvannsfiskeloven § 27 er beskrevet under avgrensningene mot plan- og bygningsloven i kap. 5.8 nedenfor.

#### *Utvalgets vurdering*

I utvalgets forslag til virkeområde sies det i § 1-2, tredje ledd: "Loven gjelder også for annen aktivitet enn nevnt ovenfor, når slik aktivitet har betydning for forvaltningen og utnyttelsen av villevende marine ressurser". *Utvalget* har vurdert å legge kompetansen for å regulere annen virksomhet til Kongen som etter saltvannsfiskeloven § 2 tredje ledd, men har kommet til at loven med fordel kan gjelde direkte for annen virksomhet i de tilfeller der denne har betydning for forvaltningen og utnyttelsen av ressursene. Selv om det i lovens virkeområde gis anledning til å regulere annen virksomhet enn høsting og annen utnyttelse, krever legalitetsprinsippet at den enkelte bestemmelses ordlyd dekker den aktivitet man ønsker å regulere, og har en rekkevidde som kan gi den ønskede norm.

De foreslåtte hjemler som kan få anvendelse, vil være saklig begrenset på en måte som ikke vil skape problemer i forhold til tilstøtende sektorlovgivning. For det første vil hjemler som kan få anvendelse i medhold av § 1-2 tredje ledd være bestemmelsene knyttet til aktsomhet på felt, erstatning og manøvrering av fartøy. Virkeområdet i § 1-2 tredje ledd vil dermed omfatte skipsfart som skjer i tilknytning til høstingsaktivitet og forårsaker skade eller unødige forstyrrelser overfor utøvelsen av høstingsvirksomhet på samme måte som i dag etter saltvannsfiskeloven, noe som ikke utgjør noen endring i dagens rettsstilstand.

For det andre viderefører lovforslaget saltvannsfiskeloven § 27 om regulering av annen virksomhet enn fiske i lovutkastet § 2-11. Hjemmelen i § 2-11 til å regulere konkurrerende arealbruk innenfor bestemte områder vil imidlertid kreve beslutning av Kongen, slik at andre sektors interesser blir grundig vurdert og utredet. Lovens øvrige bestemmelser får ikke anvendelse i samsvar med lovens virkeområde etter § 1-2 tredje ledd, og

det må derfor være uproblematisk å foreslå et virkeområde for annen virksomhet som angitt i forslaget til § 1-2 tredje ledd.

#### *4.3.1.1 Regulering av støttetjenester og mottak av fangst fra høstingsvirksomhet som undergraver forvaltningstiltak*

Det er ikke bare såkalt ulovlig, uregulert eller uregistrert høstingsvirksomhet (IUU) i internasjonalt farvann som svekker nasjonale og internasjonale forvaltningsvedtaks effektivitet, men også aktivitet som direkte eller indirekte støtter eller legger til rette for at slik høsting kan finne sted.

I perioder hvor det har foregått en omfattende høsting på for eksempel torsk i det såkalte "Smuthullet" – det internasjonale farvannet mellom norsk og russisk jurisdiksjon ved Svalbard - har det vært et problem at fartøy som fører norsk flagg har levert bunkers til utenlandske fartøy som drev høsting i strid med norske og regionale forvaltningsinteresser i Barentshavet. Tilsvarende situasjoner er kjent fra farvann utenfor Canada, hvor det har vært særlig å sikre at igangsatte tiltak for å bevare og gjenoppbygge nedfiskede bestander ikke undergraves gjennom levering av støttetjenester til uregulert høstingsvirksomhet.

I FAOs handlingsplan mot IUU-høsting har både flaggstat, kyststat, havnestat og for øvrig ethvert medlem av regionale ressursforvaltningsorganisasjoner påtatt seg å gjennomføre tiltak for å hindre IUU-fiske i samsvar med egen jurisdiksjonskompetanse. Effektive tiltak krever at en i noen grad gjennomfører regulerings- og kontrolltiltak som går ut over det en tradisjonelt forstår med fiske og høsting. Et typisk eksempel på slike tiltak vil være å forby levering av støttetjenester til fartøy som deltar i slik høsting. Det samme må gjelde for transport av mat og personell, administrative tjenester som lønnsberegning og lønnsutbetaling, samt annen logistikk. I tillegg rammes også mottak av og omsetning av slik fangst.

Norske forvaltningsmyndigheter har etter gjeldende saltvannsfiskelov ingen klar og tydelig hjemmel til å forby norske fartøyer å levere denne typen støttetjenester, men det har likevel vært innført en rekke andre tiltak som for eksempel forbud mot anløp av norske havner, herunder landingsnektelser og svartelisting av IUU-fartøy.

#### *Utvalgets vurdering*

Det er et økende behov for å kunne regulere virksomhet som gjør det mulig å undergrave nasjonale og internasjonale ressursforvaltningstiltak. *Utval-*

get legger til grunn at den rett og plikt til å regulere virksomhet som er tilknyttet den økonomiske utnyttelsen av de villlevende marine ressurser Norge råder over og som virker inn på utnyttelsen av disse, også omfatter levering av støttetjenester og tilrettelegging av omsetning av slike ressurser. Dette er lagt til grunn for så vidt gjelder myndighetenes kontrollkompetanse i tilknytning til ressursutnyttelsen, men må også gjelde adgangen til å regulere selve virksomheten.

Utvalget går derfor inn for at den nye havressursloven inneholder hjemmel til å hindre norske leveringer av støttetjenester til utenlandsk høstingsvirksomhet som drives i strid med norske eller samarbeidende kyststaters ressursforvaltningsinteresser innenfor regionalt samarbeid. Bestemmelsen er tatt inn i lovutkastet § 2-9.

Reglene om handel med tjenester som er behandlet nedenfor i Vedlegg 1, vil kunne begrense Norges adgang til å nekte andre staters fartøyer adgang til tjenester i norske havner eller fra norske institusjoner. På disse punktene finnes det regler om ikke-diskriminering og markedsadgang i henholdsvis art. XVII og XVI i General Agreement on Trade in Services (GATS). Generelle unntak som er noe snevrere enn de som finnes i General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), finnes i art. XIV. Ettersom den foreslåtte regel i utgangspunktet bare vil få anvendelse for norske fartøyer, anses imidlertid ikke disse reglene i første omgang å innebære noen hindring.

Utvalget er videre av den oppfatning at EØS-avtalen i utgangspunktet ikke omfatter bestemmelser knyttet til den marine ressurspolitikken, og at den dermed ikke får noen direkte betydning for reguleringer etter den nye havressursloven. EU-landene er dessuten i stor grad underlagt de samme forpliktelser som Norge når det gjelder bekjempelse av IUU-høsting og har også på enkelte områder vedtatt reguleringer for egne fartøyer som går lenger enn det en hittil har gjort i Norge. Den nye lovbestemmelsen gir dermed også et bedre grunnlag for å harmonisere norske tiltak med det som gjelder i våre næroområder.

### 4.3.2 Håndheving

Ved lov 15. juni 2001 nr. 51 (Ot.prp.nr.92 (2000–2001)) ble virkeområdet i saltvannsfiskeoven § 2 første ledd utvidet til også å gjelde kontroll før og etter ilandføring, herunder kontroll av ethvert omsetningsledd og andre sekundære ledd etter fangstleddet, som transport eller oppbevaring. Lovens virkeområde etter § 2 ble utvidet til å omfatte også ”omlasting, landing, transport, oppbe-

varing og ved kontroll av omsetning av fisk”. I tilknytning til denne del av virkeområdet er det gitt omfattende fullmakter om tilgang til kontrollopplysninger og adgang til steder hvor opplysninger kan avdekkes, og plikt til å avgi slike opplysninger.

Håndheving av loven vil ved siden av kontroll og straffebestemmelser også omfatte blant annet bestemmelser om administrative sanksjoner, administrativ inndragning av fangst og diverse pålegg som oppryddingsplikt, advarsler som ledd i tilsynsfunksjon mv.

Loven vil fortsatt ha egne bestemmelser om straff som spesiallovgivning, ved siden av de alminnelige straffebestemmelser, som kan anvendes ved overtredelse av loven enten selvstendig eller i konkurrans.

### 4.3.3 Sjøpattedyr

Av saltvannsfiskeoven § 2 annet ledd følger at kap. II, III, IV, IX og 24 gjelder for sel- og hvalfangst, mens loven forøvrig kun vil gjelde fiske og fangst i sjøen. Loven kan dog gjøres gjeldende for annen virksomhet enn fiske gjennom kgl. res. i henhold til § 2 tredje ledd. I medhold av kgl. res. 15. juli 1994 nr. 681 er § 14 gjort gjeldende for sel- og hvalfangst.

Utvalget er av den oppfatning at ny havressurslov bør omfatte en felles forvaltning av alle villlevende marine ressurser. Lovforslaget vil derfor ikke ha et begrenset virkeområde som ovenfor, men hele loven vil fullt ut gjelde for all høsting, også for sjøpattedyr. De nødvendige tilpasninger vurderes således under de enkelte bestemmelser.

## 4.4 Utnyttelse av biprodukter

Utnyttelse av biprodukter knytter seg i dag først og fremst til biprodukter av fisk. Med slike biprodukter forstås de deler av fisken som ikke utnyttes som hovedprodukt, det vil si hode, rogn, lever, mager, bein, skinn, avskjær, med mer. Loven vil således i reguleringene kunne ta hensyn til utnyttelse av biprodukter innenfor lovens virkeområde på en måte som er samfunnsøkonomisk lønnsom og miljømessig forsvarlig. Relevante reguleringer som får betydning for utnyttelse av biprodukter vil være ilandføringsplikt/utkastforbud, omregningsfaktorer, regler om kapping og andre kontrollregler.

### Gjeldende lovgivning og dens relevans for økt utnyttelse av biprodukter

Gjeldende saltvannsfiskeovngivning er først og fremst utformet med tanke på å stimulere til økt utnyttelse.

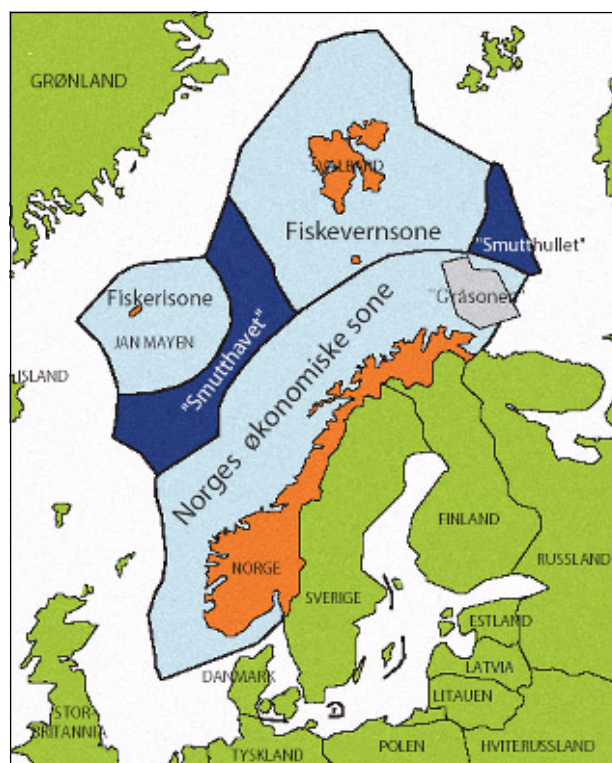
Reguleringene som i dag innvirker på evnen til å utnytte biprodukter kan deles inn i tre kategorier: innsatsreguleringer (konsesjonsregelverk og da spesielt størrelsesavgrensning av fartøy), uttaksreguleringer (avregning av kvote) og produksjonsreguleringer (kvalitetsregelverk, omsetning (prisforhold) og minstepriser). Innsatsreguleringene legger vesentlige premisser for utforming av fartøyene. Når det gjelder uttaksreguleringer er dagens system ikke optimalt i forhold til å stimulere økt utnyttelse av biproduktene, som bl.a. kan skje ved at fisken leveres rund, dvs. med innmat og hode. Omregningsfaktoren angir vektforholdet mellom rund fisk og sløyd/hodekappet fisk, og den er fastsatt som gjennomsnitt for hvert enkelt fiskeslag. Når fisken leveres sløyd/hodekappet, som er den vanlige omsetningsformen, brukes faktoren til å regne seg tilbake til rundvekt som benyttes ved avregning av kvote. Deler av året vil imidlertid ikke omregningsfaktoren gjenspeile det faktiske verdi-forhold, som for eksempel i Lofotsesongen da fisken er gytmoden. Fordi faktoren er for lav vil fiskeren tape kvote ved å levere fisken rund i forhold til sløyd/hodekappet. Mottaksbedriftene ville dessuten få mindre råstoff. Avregningssystemet kan dermed være et hinder for at fisken leveres rund.

Når det gjelder produksjonsreguleringer så setter i dag kvalitetsforskrifter for fisk og fiskevarer i medhold av lov 19. desember 2003 nr 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) en rekke krav til behandling og oppbevaring av biprodukter på land og om bord i fartøyene. Forskriften gir blant annet regler om at sløyning av fisk med åte skal skje innen 4 timer etter at fisken er tatt opp av sjøen, og om at fisk uten åte skal sløyes innen 12 timer, og kan være til hinder for at fisken blir brakt til land i rund tilstand. Forskrifter om matkvalitet kan således få betydning for uttaks kontroll i ressursforvaltningen. På omsetningssiden er det viktig at salgslagene tar tilstrekkelig hensyn til biproduktene ved at prising av fisk med forskjellig bearbeidingsgrad gjøres på en slik måte at fiskere blir motivert for bringe biproduktene på land.

## 4.5 Lovens stedlige og personelle virkeområde.

### 4.5.1 Innledning

En moderne havressurslovgivning bør gjøres gjeldende for alle havområder, personer, og fartøyer der Norge etter folkeretten har suverene rettigheter til naturressursene og kan utøve jurisdiksjon med hensyn til bevaring, forvaltning og utnyttelse av disse ressursene. En slik lovanvendelse



Figur 4.5

Kilde: Fiskeri- og kystdepartementet

innebærer etter folkeretten både en rett og en plikt til å forvalte ressursene på en bærekraftig måte under hensyntagen til andre legitime interesser som gjør seg gjeldende. Dette er i stor grad også ordningen etter gjeldende saltvannsfiskelov, selv om loven ble gitt før FNs havrettskonvensjon trådte i kraft for Norges del i 1996. Grensene for kyststatens og flaggstatens jurisdiksjon for utnyttelse av villlevende marine ressurser ble folkerettslig avklart gjennom Havrettskonvensjonen og dens tilknyttede avtaler, som blant annet bekrefter Norges suverene rettigheter og jurisdiksjon i den økonomiske sone og på kontinentalsokkelen, samt regulerings- og håndhevelsesmuligheter på det åpne hav. En gjennomgang av de generelle regler er gitt i St. prp. nr. 37 (1995-96) om samtykke til Havrettskonvensjonen og for Norges kyststatsjurisdiksjon i Ot. prp. nr.41 (1996-1997) om lov om Kystvakten (kystvaktloven) kap. 3.2.

### 4.5.2 Sjøterritoriet

Kyststaten har full suverenitet og jurisdiksjon i indre farvann og det tilgrensende sjøbeltet som kalles sjøterritoriet. Norge kan derfor på ressursforvaltningens område fullt ut regulere og håndheve utnyttelsen av de villlevende marine ressurser i sjøterritoriet både overfor egne og fremmede

rettssubjekter. Sjøterritoriet strekker seg fra og med 1. januar 2004 ut til 12 nautiske mil fra grunnlinjene langs kysten, jf. lov om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone § 2. Norges sjøgrenser mot de tilstøtende sjøterritorier til Russland og Sverige er regulert gjennom felles overenskomster av henholdsvis 1957 og 1909.

For kontrollformål kan det i sjøterritoriet også fastsettes restriksjoner på anløp og landinger fra utenlandske fartøy, som deltar i ressursutnyttelse utenfor norske jurisdiksjonsområder dersom disse for eksempel undergraver internasjonale forvaltningstiltak. Selv om handlinger som foregår utenfor norsk jurisdiksjon ikke kan reguleres, kan en regulere eller forby alle etterfølgende handlinger som skjer i norsk territorialfarvann, for eksempel ilandføring (jf. Rt. 1977 s. 774), leveringsplikter, bruk av havn, transport og omlasting. Med mindre det foreligger et avtalegrunnlag om subregionalt eller regionalt kontrollsamarbeid med flaggstaten, jf. FN-avtalen om fiske på det åpne hav art. 20 og 21, kan en imidlertid ikke reagere i forhold til selve overtredelsen som har funnet sted utenfor norske jurisdiksjonsområder. Norge har gjennom NEAFC og NAFO slik avtale for kontroll av fisket med de flaggstater som fisker i og nær norske havområder.

#### 4.5.3 Tilstøtende sone

Norge opprettet i forbindelse med vedtakelsen av loven om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone (territorialfarvannsloven) en tilstøtende sone som støter opp til sjøterritoriet og strekker seg 24 nautiske mil fra grunnlinjene, jf. kgl. res. 27. juni 2003 nr. 798 om territorialfarvannslovens ikrafttredelse. I den tilstøtende sonen kan norske myndigheter gjennomføre nødvendige kontrolltiltak knyttet til håndhevelsen av lovgivning på områdene toll, skatt, innvandring og helse. Dette er i samsvar med Havrettskonvensjonen artikkel 33 som gir kyststaten mulighet til å iverksette slike tiltak i en tilstøtende sone for å forhindre og straffe overtredelser på sitt territorium av slik lovgivning. Bestemmelsen gir derimot ikke hjemmel for kontrolltiltak kun knyttet til overtredelser i den tilstøtende sone uten berøring til territoriet, siden kyststaten normalt bare kan gi sin lovgivning virkning innenfor sitt territorium.

Regelen om at kontrolltiltak om helse kan håndheves i den tilstøtende sone innebærer at kontroll med overholdelse av regler for høsting av villtlevende marine ressurser til mat i matloven, som erstatter den tidligere fiskekvalitetsloven, vil kunne gjennomføres ut til 24 nautiske mil. Nærmere reguleringer av slik kontroll kan gis av Kongen med hjemmel i territorialfarvannsloven § 7.

#### 4.5.4 Den økonomiske sone og andre havsoner opprettet for særlige formål

Norge har en funksjonelt begrenset adgang til å gi og håndheve lover som skal gjelde i Norges økonomiske sone. Innenfor den økonomiske sone har ikke kyststaten suverenitet, men suverene rettigheter til å undersøke, utnytte, bevare og forvalte de levende og ikke-levende ressurser i og på havbunnen og i havområdene over, jf. Havrettskonvensjonen art. 56 nr. 1 a). I tillegg har kyststaten etter art. 56 b) ii og iii jurisdiksjonskompetanse til å fastsette regler for havforskning og vern og bevaring av det marine miljø. Lovgivningsadgangen begrenses etter folkeretten av formålet med den økonomiske sone, se lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone. De relevante bestemmelser i Havrettskonvensjonen kap. V er gjennomført i norsk rett i soneloven § 4 som bygger på forhandlingstekst i artikkelene 56 nr. 1 a), jf. artikkelene 61 og 62 i Havrettskonvensjonen. Mer spesifikt dreier det seg om artikkel 62 nr. 4 om "utnyttelse av de levende ressurser" som pålegger utenlandske fartøyer å overholde de bevaringstiltak og andre vilkår og betingelser som er fastsatt i kyststatens lover og forskrifter. Det heter videre at disse skal være forenlige med konvensjonen og deretter følger en opplisting i bokstav a) til j), hvorav enkelte også er eksemplifisert i soneloven § 4. Det er i St.prp. nr. 37 (1995-96) som lå til grunn for den norske ratifikasjonen, og også ellers forutsatt i den folkerettslige teori, at listen ikke er uttømmende. Det samme ble lagt til grunn i Ot.prp. nr. 4 (1976-77) om lov om Norges økonomiske sone der man, fordi reglene primært er rettet mot utlendingers virksomhet, antok at det ville tjene som et nyttig varsel å foreta en viss spesifisering av bestemmelsene om "fiske og fangst" i den økonomiske sone, fremfor å innta en generell hjemmel om adgang til å vedta forskrifter, "innen folkerettens grenser", slik som gjort i § 7. Det heter imidlertid videre at § 4 bokstav d) er ment som en oppsamlingshjemmel, som tar sikte på å dekke alle de beføyelser til vern om fiskebestanden og de levende ressurser, som etter folkeretten vil tilligge Norge innenfor en økonomisk sone.

Etttersom de suverene rettigheter til de villtlevende marine ressurser i den økonomiske sonen omfatter alle ressurser og tenkelige utnyttelsesformer etter Havrettskonvensjonen, er det også klart at rettigheter og kompetanse omfatter ressurser og utnyttelsesformer som ikke var kjente eller vanlige da konvensjonen ble vedtatt. Derfor omfattes også marin bioprospektering og utnyttelse av genetisk materiale fra norske farvann, samt natur-

lig tilknyttet virksomhet som adgang til å tilvirke, pakke eller foreta omlast i den økonomiske sonen og fiskerisonen utenfor Jan Mayen

Den økonomiske sone kan maksimalt strekke seg 200 nautiske mil ut fra grunnlinjene langs kysten, og jurisdiksjonsområdet som omfattes av reglene for den økonomiske sone utgjør da maksimalt 188 nautiske mil utover sjøterritoriet.

Med hjemmel i soneloven er det opprettet økonomisk sone og andre særlige soner i Kongeriket Norge ved forskrift 17. desember 1976 nr. 15 om iverksettelse av Norges økonomiske sone, forskrift 23. mai 1980 nr. 4 om opprettelse av fiskerisonen ved Jan Mayen og forskrift 3. juni 1977 om fiskevernsonen ved Svalbard. Kongeriket Norge omfatter derimot ikke bilandene, jf. Rt. 1996 s. 624.

I medhold av Norges suverenitet over Svalbard ble det med virkning fra 15. juni 1977 opprettet en fiskevernsonen på 200 nautiske mil fra grunnlinjene ved Svalbard. Sonen ble opprettet med hjemmel i lov 17. desember 1976 om Norges økonomiske sone (soneloven).

Et vesentlig formål med opprettelsen av fiskevernsonen var å oppnå kontroll med og begrense fisket i området for å bevare ressursene og unngå et uregulert fiske. For dette formålet fant man det tilstrekkelig at fisket ble regulert ved bestemmelser som ikke innebærer usaklig forskjellsbehandling av norske og utenlandske fiskere. Fiskerisonen rundt Jan Mayen er heller ikke en full økonomisk sone, men en sone som er avgrenset til fiskeriformål.

I den økonomiske sone og fiskerisonen utenfor Jan Mayen er det etter soneloven § 3 forbudt å fiske for den som ikke er norsk statsborger eller likestilt. Dette gjelder ikke fiskevernsonen utenfor Svalbard, jf. forskrift 3. juni 1977 om fiskevernsonen ved Svalbard § 2. Norge fastsetter likevel vernetiltak og andre forvaltningsregler innenfor fiskevernsonen overfor egne og utenlandske borgere. Med den nye havressursloven vil det være naturlig å endre terminologien i soneloven til å omfatte alle villlevende marine ressurser, slik Havrettskonvensjonen også forutsetter. Utvalget vil også foreslå at tilsvarende konsekvensendringer gjøres i forskriften om vernesonen rundt Svalbard og fiskerisonen rundt Jan Mayen.

Utgangspunktet er at det må sies i den enkelte lov dersom dens bestemmelser skal gjelde i de enkelte sonene. Soneloven §§ 4 og 7 gir imidlertid Kongen fullmakt til å gi forskrifter for sonene på en rekke områder.

I den økonomiske sonen og de særlige vernesoner skal kyststaten i sin jurisdiksjonsutøvelse i henhold til Havrettskonvensjonen art. 56 nr. 2 ta til-

børlig hensyn til andre staters rettigheter og plikter. En flaggstats jurisdiksjon vil utgjøre en slik rettighet som bør hensyntas i den utstrekning det ikke strider mot nødvendige forvaltnings- og bevaringstiltak. Flaggstaten har eksempelvis jurisdiksjon på fartøyet i administrative, skipstekniske og sosiale saker, jf. Havrettskonvensjonen art. 94 nr. 1. Kontroll av at egne fartøy overholder subregionale og regionale forvaltningstiltak er et annet eksempel, noe som følger av FN-avtalen om fiske på det åpne hav art. 18 og 19. Det uttales i den forbindelse i Ot. prp. nr. 4 (1976-77) s. 7 at fremmede stater uten hinder skal kunne utøve alle de myndighets-handlinger som ellers kan utøves på det frie hav i den økonomiske sonen. Det gis adgang for en flaggstat til å foreta kontroll av egne fartøy i den økonomiske sone, i motsetning til i territorialfarvannet som er underlagt kyststatens suverenitet. Utenlandske kontrollmyndigheter kan imidlertid ikke kontrollere norske fartøy i norske farvann, med mindre Norge gir tillatelse til det.

Adgang for utenlandske fartøy til de særlige havsoner gis med hjemmel i soneloven og i forskrifter for vernesonen utenfor Svalbard. Reguleringer for andre staters høsting i den økonomiske sone, fiskerisonen og vernesonen fastsettes av den grunn i dag også med hjemmel i soneloven (se kap. 4.6). Utvalget foreslår at denne ordningen videreføres slik at forskrifter etter havressursloven ikke får anvendelse på utenlandske rettssubjekter i Norges økonomiske sone, fiskerisonen utenfor Jan Mayen og fiskervernsonen utenfor Svalbard med mindre de uttrykkelig fastslår det.

Når det gjelder materielle bestemmelser i loven som ikke er kompetanseregler, men som fastsetter rettigheter og plikter direkte for de som høster i norske farvann, vil det være uproblematisk å gi disse ubetinget anvendelse overfor utenlandske rettssubjekter i områder opprettet med hjemmel i soneloven. Det dreier seg mest om praktiske regler for høsting som håndtering og berging av redskap, aktsomhetsregler, forbud mot å etterlate gjenstander i sjøen og førsterett til fiskefelt m.v. i tilknytning til utøvelse av fiske og fangst. Dette er i samsvar med saltvannsfiskelovens virkeområde i norske farvann, og det er også uttalt i Rt. 2000 s.1872: "*Alle farvatn innanfor 200 nautiske mil frå grunnlinjene langs kysten er under norsk fiskerijurisdiksjon, jf. lova om norsk økonomisk sone 17. desember 1976 nr. 91 § 1. Dette inneber at mellom anna reglane i saltvassfiskelova om orden på fiskefeltet i kapittel V og om skadebot i kapittel VIII, som utgangspunkt gjeld for alle som fiskar i den norske økonomiske sona*". Andre materielle bestemmelser som omsetnings- og inndragningsreglene i havres-

sursloven vil være knyttet til overtredelse av reguleringer gitt i medhold av havressursloven, slik at bestemmelsene ikke får anvendelse på brudd på reguleringer som er gitt etter soneloven. Inndragning av ulovlig fangst i økonomiske sone, fiskerisonen utenfor Jan Mayen og fiskervernsonen utenfor Svalbard må således skje med hjemmel i soneloven § 9. *Utvalget* finner denne løsningen enklere lovteknisk enn å positivt unnta kapitler og enkeltbestemmelser i loven ved avgrensningen av virkeområdet. På den måten holder en også åpen muligheten til å gi forskrifter overfor utenlandske rettssubjekter med hjemmel i havressursloven dersom dette er mer hensiktsmessig enn å benytte hjemmelsgrunnlaget i soneloven.

Jurisdiksjonen knyttet til de suverene rettigheter over viltlevende marine ressurser i den økonomiske sonen omfatter også håndhevelseskompetanse, jf. Havrettskonvensjonen art 73. Kontroll- og håndhevels tiltak etter art. 73 omfatter bording, inspeksjon, oppbringelse og rettsforfølging. Det eksisterer imidlertid et forbud mot fengselsstraff etter art. 73 nr. 3 for utenlandske overtredelser begått i sonen, når det ikke foreligger avtale mellom de berørte stater om det motsatte.

Andre stater har for øvrig etter Havrettskonvensjonen art. 58 rett til fri skipsfart, overflyging og legging av undersjøiske kabler og rørledninger i den økonomiske sone, så lenge de ikke deltar i aktiviteter som rammes av fiskerilovgivningen, jf. Havrettskonvensjonen art. 21 e) og f). Det kan derfor kun gis regler for skipsfarten og legging av undersjøiske kabler og rørledninger, så fremt virksomheten er til hinder for utnyttelsen eller bevaring av de viltlevende marine ressurser i den økonomiske sonen.

#### 4.5.5 Kontinentalsokkelen

Den norske kontinentalsokkelen er i lov 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumforekomster § 1, definert som "havbunnen og undergrunnen i de undersjøiske områder som strekker seg utover norsk sjøterritorium gjennom hele den naturlige forlengelse av landterritoriet til ytterkanten av kontinentalmarginen, men ikke kortere enn 200 nautiske mil fra grunnlinjene som sjøterritoriets bredde er målt fra, likevel ikke utover midtlinjen i forhold til annen stat". Kontinentalsokkelen utenfor fastlandet, Jan Mayen og Svalbard må ikke proklameres. Norge står etter havretten fritt til å utnytte de viltlevende marine ressurser som er tilknyttet denne, innenfor de rammer som følger av

folkeretten herunder Havrettskonvensjonen art. 82 om produksjonsavgift på kontinentalsokkelen utenfor 200 nautiske mil. Det er på det rene at norsk kontinentalsokkel i flere områder strekker seg utover 200 nautiske mil. Den ytre grense for kontinentalsokkelen vil bli fastsatt etter at Kommisjonen for kontinentalsokkelens yttergrense i samarbeid med Havrettskonvensjonen art. 76 nr. 8, har gitt sin anbefaling om hvor denne grensen bør gå. Frist for å innlevere forslag til slik avgrensning er for Norges del 2009.

Bunnfaste (sedentære) arter omfattes i utgangspunktet av sokkeljurisdiksjonen fastlagt i Havrettskonvensjonen art. 77 nr. 4 og er i dag regulert med hjemmel i kontinentalsokkeloven. *Utvalget* foreslår at alle viltlevende marine ressurser heretter skal reguleres etter Havressursloven og begrensninger i utlendingers høsting på sokkelen vil derfor måtte fastsettes med hjemmel i denne. Havrettskonvensjonens regler om jurisdiksjon på kontinentalsokkelen inneholder ikke samme krav til å ta hensyn til andre staters rettigheter og plikter som i den økonomiske sone (jf. art. 55 nr. 2), og er heller ikke saklig begrenset (jf. art. 55 nr. 1). Kyststaten har således suverene rettigheter til å utnytte naturforekomstene på kontinentalsokkelen, og ingen stater kan drive slik virksomhet på kontinentalsokkelen uten kyststatens uttrykkelige samtykke (art. 77 nr. 1 og 2). Ut fra et ressursforvaltningsperspektiv er det imidlertid ikke grunn til å behandle bunnfastemarine arter annerledes enn det som ellers vil være tilfellet og som følger av en økosystembasert tilnærming til ressursforvaltningen.

Bunnfaste arter er heller ikke dekket av FN-avtalen om fiske på det åpne hav eller forvaltnings tiltak og gjensidig kontrollrett under f.eks. NEAFC og NAFO-samarbeidet. Ved transport og omlast av bunnfastearter på havet over, vil det være sone- og territorialjurisdiksjonen som får anvendelse, så langt det er gitt begrensninger på transport og omlast av disse. *Utvalget* foreslår derfor å utvide omlastings- og transportforbudene i henhold til fiskerigrenseloven og soneloven fra fisk, skall- og bløtdyr til å gjelde sedentære eller andre arter, da disse bestemmelsene er nært knyttet opp mot salgslagenes kontroll og omsetningsrett.

#### 4.5.6 Jurisdiksjonskompetanse for havområder ved Svalbard og Jan Mayen

Svalbardtraktaten av 9. februar 1920 anerkjenner norsk suverenitet over Svalbard. I tillegg til landområdene gjelder traktaten også i landområdenes "territoriale farvann". Svalbardtraktaten gir sær-



lige rettigheter for andre traktatparters borgere til viktige former for næringsvirksomhet på Svalbards land og sjøterritorium. Disse rettighetene gjelder på øyene "og deres territoriale farvann". Størrelsen på sjøterritoriet er ikke bestemt i traktaten, men avgjøres av Norge i kraft av suvereniteten innenfor de til enhver tid gjeldende rammer som følger av alminnelig folkerett. Sjøterritoriet er med virkning fra 1. januar 2004 utvidet fra 4 til 12 nautiske mil. Dette medfører en tilsvarende utvidelse av det geografiske virkeområdet for Svalbardtraktaten, og dermed at området for likebehandlingsprinsippet også er utvidet.

Kongen kan i henhold til Svalbardloven § 4 utferdige alminnelige forskrifter om bl.a. saltvannsfiske og fangst av ikke stedegne sjøpattedyr. Det er gitt generelle reguleringsfullmakter i forskrift 28. april 1978 nr. 20 om regulering av fiske i Svalbards territorialfarvann og indre farvann. Videre er saltvannsfiskeloven § 53 tredje ledd annet punktum, fjerde og femte ledd og § 54 tilsvarende, gjort gjeldende i Svalbardloven § 4 for overtredelse av regler om fiske og fangst i Svalbards indre farvann og sjøterritorium.

Utvalgets forslag innebærer at forskrifter gitt etter havressursloven ikke får anvendelse for sjøterritoriet og de indre farvann ved Svalbard med mindre det uttrykkelig er bestemt. Det forutsettes således at adgang og regulering av høsting skjer med hjemmel i Svalbardloven § 4 og tilhørende forskrifter. På den måten unngår man at reguleringer i territorialfarvannene utenfor fastlandet og Jan Mayen kan kollidere med reguleringer for Svalbard, dersom forskriften ikke selv avgrenser det geografiske virkeområde.

Jan Mayen er en del av Kongeriket Norge og det avgjøres i det enkelte tilfellet hvilke lover som skal gjøres gjeldende for øygruppen og dens sjøterritorium. Ovennevnte bestemmelser i saltvannsfiskeloven gjelder tilsvarende for overtredelser av regler om fiske og fangst i Jan Mayens indre farvann og sjøterritorium. Kongen kan også i henhold til Jan Mayen loven, gi forskrifter om miljøvern på Jan Mayen.

Som følge av suvereniteten over Svalbard og Jan Mayen har Norge rett til å opprette soner i havområdene utenfor øygruppene og til å regulere, forvalte og håndheve i sonene. Etter norsk syn kommer Svalbardtraktatens bestemmelser om likebehandling av traktatpartenes borgere ikke til anvendelse utenfor sjøterritoriet. Norge har ikke proklamert full økonomisk sone rundt Svalbard eller Jan Mayen, men har opprettet fiskerisoner ut til 200 nautiske mil med hjemmel i soneloven § 1. Det vises for så vidt til forskrift om fiskevernsonen

ved Svalbard av 3. juni 1977 nr. 6 og forskrift om opprettelse av fiskerisone ved Jan Mayen av 23. mai 1980 nr. 4. Dette medfører at man mangler den bredere formålsbestemte jurisdiksjonskompetanse som etter Havrettskonvensjonen forutsetter at full økonomisk sone først er proklamert, jf. den ovenfor nevnte § 4 og dessuten § 7 i soneloven.

Når det gjelder fiskevernsonen utenfor Svalbard har Norge fastsatt reguleringer på grunnlag av saklige, ikke-diskriminerende kriterier, herunder under hensyntaken til tradisjonelle fiskemønstre. For vandrende bestander er fangstmengdene videre fastsatt for bestandenes samlede utbredelsesområder. Dette ble gjort allerede i 1986 da Norge første gang fastsatte forskrift om regulering av torskefiske i fiskevernsonen ved Svalbard. Dette har medført at fartøy fra Norge, Russland, EU og Færøyene er gitt adgang til å fiske torsk i vernesonen som ledd i fiske i norske jurisdiksjonsområder. I juli 1996 ble det fastsatt forskrift om regulering av rekefisket i Svalbards territorialfarvann og indre farvann og i fiskevernsonen. Reguleringen av rekefisket er også basert på prinsippet om tradisjonelt fiske i en gitt periode, og innebærer at bare fartøyer fra Norge, Russland, Canada, Estland, Litauen, Polen, EU, Grønland, Færøyene og Island kan delta i dette fisket. Videre er det fastsatt reguleringer for fiske av norsk vårgytende sild, med sikte på å oppfylle målsettingene i relevante internasjonale ressursforvaltningsordninger.

#### *Utvidelse av lovens virkeområde i sjøterritoriet ved Svalbard, fiskevernsonen ved Svalbard og fiskerisonen ved Jan Mayen.*

Den spesielle rettslige situasjonen som gjelder for områdene ved Svalbard gjør at regulering av fiske og fangst fastsettes i medhold av to forskjellige lover. Forskrifter om fiske i Svalbards territorialfarvann og indre farvann fastsettes i medhold av Svalbardloven, mens forskrifter om fiske i vernesonen utenfor Svalbard fastsettes i medhold av soneloven. Reguleringene for Svalbards territorialfarvann og indre farvann og vernesonen utenfor Svalbard gis med hjemmel i begge lover for både norske og utlandske fartøy. Saltvannsfiskeloven har imidlertid etter § 1 tredje ledd annet punktum hjemmel til å fastsette reguleringer etter kap. II når forskriftene uttrykkelig fastslår det, men saltvannsfiskeloven har tradisjonelt ikke blitt benyttet til å gi forskrifter for disse områdene

Utvalget er av den oppfatning at havressursloven på samme måte bør kunne gis anvendelse for sjøterritoriet utenfor Svalbard. Havressursloven vil

gjelde med de begrensninger som følger av folkeretten, jf. lovutkastet § 1-7. Regulering etter havressursloven innebærer således at likebehandlingsprinsippet i forhold til "fiske og jakt" etter Svalbardtraktatens art. 2 må følges i sjøterritoriet utenfor Svalbard. Det finnes likevel interessante mikroorganismer, bunnfaste arter og marine genressurser under lovens virkeområde, som ikke utnyttes i dag, hvor utnyttelsen neppe kan falle inn under begrepene "fiske og jakt" i henhold til Svalbardtraktaten art. 2. Dagens hjemmel i Svalbardloven § 4 gir heller ikke hjemmel til å regulere annet enn fiske, fangst og annen næringsdrift, hvor det må sies at det er uklart hva som kan omfattes av annen næringsdrift. Utvalget finner derfor at havressursloven bør kunne gjelde for sjøterritoriet utenfor Svalbard, der likebehandlingsprinsippet hensyntas i rettsanvendelsen for "fiske og jakt" i henhold til Svalbardtraktaten art. 2. Utvalget finner likevel at kompetansen bør gis etter delegasjon av Kongen, for å unngå at forskrifter gitt for fiske får virkning i sjøterritoriet utenfor Svalbard. En regulering må således ha hjemmel i både havressursloven og delegasjonsbestemmelse gitt ved kongelig resolusjon for å få virkning for Svalbard. Utvalget legger således opp til et system i sjøterritoriet utenfor Svalbard og indre farvann, der reguleringer som vil omfatte "fiske og jakt" fortsatt kan fastsettes med hjemmel i Svalbardloven § 4, men hvor reguleringer kan fastsettes med hjemmel i havressursloven når det dreier seg om annen utnyttelse enn "fiske og jakt".

Regler for utlendingers høstingsaktiviteter eller annen utnyttelse av viltlevende marine ressurser i fiskevernsonen utenfor Svalbard og i fiskerisonen utenfor Jan Mayen, bør fortsatt fastsettes med hjemmel i soneloven, på linje med utlendingers aktiviteter i Norges økonomiske sone utenfor fastlandet. Begrunnelsen for dette er at soneloven gir hjemmel til å regulere all utnyttelse i en økonomisk sone eller liknende sone i henhold til Havrettskonvensjonen kap. V, jf. særlig soneloven §§ 4 d) og 7 e). Det er således ikke noe behov for endring av kompetansen i soneloven, slik utvalget ser det. Soneloven bør imidlertid utvides i forhold til det materielle forbud mot utlendingers fangst- og fiskeriaktiviteter etter § 3, sammen med tilsvarende forbud i fiskeriforbudsloven innenfor 12 nautiske mil. Dette har sammenheng med dagens lovtekniske system, der det uttrykkelig gis tillatelse i forskrift for utlendingers aktiviteter i sonen. Dette behandles under kap. 5.1.

Etter utvalgets mening er det kompetansen etter ordlyden i forskriftene som oppretter de enkelte soner, som ikke dekker utvidelsen av virke-

området i forslag til ny havressurslov. Fiskevernsonen utenfor Svalbard er etter forskriftens § 1 opprettet med et formål om "bevaring av de levende ressurser i havet og regulering av fiske og fangst", men er likevel saklig begrenset etter § 3 til å regulere deltagelsen, uttaket og utøvelsen i fisket. I området for dagens fiskerisone utenfor Jan Mayen er reguleringskompetansen etter forskriftens § 4 saklig begrenset til å "gi bestemmelser vedrørende forvaltningen av fiskerisonen med sikte på vern om fiskebestandene, begrenning av utenlandsk fiske og sikring av en rasjonell og forsvarlig utøvelse av fisket". Utenfor fastlandet er det opprettet full økonomisk sone i forskrifte § 1, men delegert kompetanse omfatter kun kompetanse til å gi regler om "fiske og fangst".

Det følger av dette at samtlige forskrifter pr. i dag er saklig begrenset til avviklingen av fiske. Utvalget finner således at forskriftene som oppretter Norges økonomiske sone, fiskevernsonen utenfor Svalbard og fiskerisonen utenfor Jan Mayen bør endres for å tilpasse havressurslovens utvidede virkeområde. Endringene må både ta høyde for en utvidelse til samtlige viltlevende marine ressurser og til enhver utnyttelse i samsvar med Havrettskonvensjonen kap. V, slik at aktiviteter som marin bioprospektering kan omfattes i samsvar med forslaget til ny havressurslov.

#### **4.5.7 Bilandene Dronning Maud Land, Peter Is Øy og Bouvetøya**

Når det gjelder de norske biland Bouvetøya, Peter Is øy og Dronning Maud Land er ikke disse en del av Kongeriket. Det er hittil ikke gitt særlige bestemmelser om grunnlinjer, territorialfarvann eller maritime soner for noen av bilandene, selv om lovgivning om territorialfarvann i prinsippet er gitt anvendelse også for disse områder. I mangel av særskilt bestemmelse om grunnlinjene, legges lavvannslinjen til grunn i samsvar med Havrettskonvensjonens bestemmelser. I den nylig fremlagte Ot.prp. nr. 35 (2002-2003) om lov om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone er det således i tråd med tidligere praksis åpnet for at utvidelsen av sjøterritoriet til 12 nautiske mil ved forskrift også kan gjøres gjeldende for bilandene. På tilsvarende vis bør en ny havressurslov åpne for denne muligheten.

#### **4.5.8 Norske og utenlandske rettssubjekter i farvann under norsk jurisdiksjon**

Etter saltvannsfiskekloven § 1 får loven anvendelse på norske og utenlandske rettssubjekter i farvann

under norsk jurisdiksjon. I internasjonalt farvann gjelder saltvannsfiskekloven også for norske borgere og personer, herunder juridiske personer, bosatt i Norge som fisker med norsk fartøy. Bortsett fra kap. II, III og X kommer loven ikke til anvendelse overfor norske borgere i farvann hvor andre kyststater utøver ressursjurisdiksjon. I slike områder vil norske borgere eller personer bosatt i Norge som fisker med norsk fartøy være underlagt vedkommende kyststats utøvelsesregler for høsting. Utvalget foreslår en videreføring av denne rettstilstanden

#### 4.5.9 Norske fartøy, statsborgere og personer bosatt i Norge

Den norske stat kan fastsette rettigheter og plikter for egne statsborgere, likestilte og personer som er bosatt i Norge. Tilknytningen til Norge vil her være så nær at man kan regulere og håndheve overfor rettssubjektene også utenfor eget territorium og jurisdiksjonsområder. Kravet til å være norsk statsborger vil følge av lov 8. desember 1950 nr. 3 om norsk riksborgerrett, mens å være bosatt vil kreve fast tilhold i Norge og en helhetsvurdering av personens tilknytning til Norge.

Jurisdiksjon gjennom nasjonal tilknytning kan også knyttes til det flagg et fartøy fører (flaggstatprinsippet), jf. Havrettskonvensjonen art. 92. For at et fartøy skal føre norsk flagg, må fartøyet være innført i norsk skipsregister. Fartøy som fører norsk flagg skal være underlagt full norsk jurisdiksjon også i internasjonalt farvann. Imidlertid kan man etter nasjonalitetsprinsippet også knytte jurisdiksjon direkte til en fysisk eller juridisk person, slik at bruken av flaggstatprinsippet overfor egne rettssubjekter blir komplementær. Flaggstaten er ansvarlig for at den utøver sin jurisdiksjon i administrative, tekniske og sosiale saker, og at den kontrollerer at fiske på det åpne hav skjer i samsvar med traktatforpliktelser og "kyststatenes rettigheter og forpliktelser så vel som deres interesser" m.v. jf. Havrettskonvensjonen art. 94 nr. 1. og 116 a) og b). Havressurslovens saklige virkeområde vil gjelde på det åpne hav for alle norske fartøy, borgere, likestilte eller personer bosatt i Norge.

Pliktregler etter loven om erstatning, helligdagsfredning og hvordan fisket gjennomføres, holdes gjerne utenfor for å unngå motstrid. Det må her skilles mellom sjøterritoriet og den økonomiske sone, hvor det blant annet følger av art. 56 nr. 2 at kyststaten skal ta tilbørlig hensyn til andre staters rettigheter og plikter. Norsk siviljurisdiksjon over norske fartøy og personer i utlandet vil derfor kunne få delvis anvendelse i utenlandske

økonomiske soner. Det har av den grunn eksistert en tradisjonell begrensning i saltvannsfiskekloven § 1 c) ved at det i områder underlagt utenlandsk jurisdiksjon kun er reguleringene, utkastreglene og straffebestemmelsene (saltvannsfiskekloven kap. II, III og X) som får anvendelse, i tillegg til forbudet mot bruk av sprengstoff ved fangst etter § 24. Utvalget er imidlertid av den oppfatning at det ikke er hensiktsmessig å fastsette de samme unntakshenvisningene i det personelle og stedlige virkeområde, da utvalgets forslag om at loven gjelder for norske rettssubjekter "så langt det ikke strider mot en flaggstats eller kyststats jurisdiksjon" vil være tilstrekkelig. Dersom det eksempelvis blir motstrid mellom norske og utenlandske erstatningsregler, vil lovvalget måtte avgjøres etter alminnelige internasjonale lovvalgsregler for slike situasjoner.

Kontrollreglene vil imidlertid få anvendelse i andre staters økonomiske soner for norske fartøy som følge av flaggstatsjurisdiksjonen. Norge kan likevel ikke utøve kontroll i andre staters sjøterritorier.

Norsk straffejurisdiksjon etter fiskerilovgivningen følger norsk strafferetts stedlige virkekrets og gjelder på norske fiske- og fangstfartøy hvor de enn befinner seg, jf. straffeloven § 12 nr. 2. Straffejurisdiksjonen følger av flaggstatsansvaret. Straffebestemmelsene i norsk fiskerilovgivning får normalt ikke anvendelse innenfor utenlandsk territorialfarvann, jf. straffeloven § 12 nr. 3.

#### 4.5.10 Utenlandske rettssubjekter i internasjonalt farvann

Et havområde regnes som internasjonalt farvann, når området ikke positivt faller inn under noen stats eksklusive økonomiske sone, sjøterritorium eller indre farvann eller en arkipelstats arkipelfarvann, jf. Havrettskonvensjonen art. 86. I internasjonalt farvann er det i utgangspunktet kun flaggstaten som kan utøve jurisdiksjon på egne registrerte fartøy, jf. Havrettskonvensjonen art. 92. Norge har dermed ingen generell jurisdiksjon overfor et utenlandsk fartøy som bedriver ulovlig eller uregulert fiske på det åpne hav, uten at det eksisterer en særskilt overenskomst med flaggstaten. Fiskerilovene gjaldt av denne grunn frem til 1996 kun på det åpne hav i forhold til norske fartøy, borgere eller personer bosatt i Norge.

Etter FN-avtalen om fiske på det åpne hav av 1995 kan parter til avtalen etter art. 21 gjensidig inispisere hverandres fiskefartøy på det åpne hav i områder som omfattes av regionale og subregionale forvaltningsorganisasjoner, slik som NAFO

og NEAFC. Det er intet krav om at flaggstaten deltar i forvaltningsorganisasjonen, såfremt den er part til FN-avtalen. Dersom det ikke er utarbeidet felles regler etter art. 21, utøves inspeksjonen i henhold til reglene etter art. 21 og 22, jf. St. prp. nr. 43 (1995-96) s. 6. Ved Innst. O. nr. 38 (1995-96) ble saltvannsfiskelovens virkeområde følgelig utvidet til også å gjelde utenlandske fartøy og utlendinger på det åpne hav, når det gjaldt kontroll, håndheving og straff (Kap IX og X), såfremt dette fulgte av avtale med fremmed stat. Etter lovendringen av 1996 kan man nå foreta kontroll og oppbringelse, over de fartøy som fisker ulovlig på det åpne hav, når Norge har en gjensidig avtale med fartøyets flaggstat. Ulovlig fiske innebærer fiske uten gyldig lisens og kvote. Innenfor NAFO-samarbeidet har flere stater nå gitt hverandre slik gjensidig kontrollrett, herunder Canada, Færøyene, Norge, Russland og EU-landene. Slike kontrollordninger finnes i dag kun i forhold til fisk, krepsdyr og bløtdyr, slik det defineres i FN-avtalen om fiske på det åpne hav art. 1. FN-avtalen om fiske på det åpne hav av 1995 er likevel bare bindende mellom partene til avtalen. Utvalget foreslår derfor at adgangen til å foreta kontroll av utenlandske fartøy på det åpne hav gjelder i ethvert tilfelle der det foreligger internasjonal avtale som gjør handlingen lovlig etter folkeretten.

Kontroll på det åpne hav av fartøy som ikke er underlagt noen stats jurisdiksjon (statsløst fartøy) er behandlet i Ot. prp. 92 (2000-01) pkt. 6.1: ”*I og med at slike fartøy ikke legitimt kan føre noen stats flagg, brytes ikke prinsippene om flaggstatsjurisdiksjon etter Havrettskonvensjonen eller generelle folkerettslige prinsipper om flaggstatsjurisdiksjon for øvrig. Problemene knyttet til slike fartøy har vært drøftet på årsmøtene i NAFO og i NEAFC (Den nordøstatlantiske fiskerikommisjon). Innenfor disse organisasjonene har man angrepet problemet på den måten at regelverket som gjelder for fartøy fra stater som ikke er medlemmer av organisasjonene, er utvidet til å omfatte også statsløse fartøy. På denne bakgrunn kan det konstateres at det er folkerettslig grunnlag for å gripe inn overfor statsløse fartøy*”.

Utvalget foreslår å videreføre hjemmelen til å håndheve overfor statsløse fartøy som høster ulovlig, og at departementet gis myndighet til å gi forskrift om forbud mot statsløse fartøys fiske innenfor forvaltningsområdet.

Når det gjelder utenlandsk fartøy som flaggstaten unnlater å utøve kontroll over, er spørsmålet om havressursloven også skal gi hjemmel til å foreta kontroll og oppbringelse av disse. Slik ”bekvemmelighetsflagging” er et økende problem i internasjonale fiskerier og bekvemmelighets-

flaggnasjonene har i de relevante internasjonale fora, FAO og IMO, i stor grad hittil lyktes i å blokkere internasjonal regulering som vil hindre adgangen til bekvemmelighetsflagging. Havrettskonvensjonen stiller krav om at forholdet mellom fartøy og flaggstat skal være reelt (”genuint link”), men hvilke nærmere kriterier som ligger i dette har en ennå ikke kunnet oppnå internasjonal enighet om.

Etter Havrettskonvensjonen artikkel 116 b) skal fiske på det åpne hav skje under hensyntagen til ”kyststatenes rettigheter og forpliktelser så vel som deres interesser”. Dette er et ansvar som også påhviler flaggstatene og som er utdypet i FN-avtalen av 1995 om fiske på det åpne hav. I den grad ansvaret ikke oppfylles må det gis en adgang for kyststaten til innenfor folkerettens rammer å reagere mot fartøyer som undergraver regionale og subregionale forvaltningstiltak. Dette er også i samsvar med en rekke regionale og subregionale forvaltningsavtaler. En slik hjemmel bør derfor også inntas i den nye havressursloven. Utvalget vil likevel fremheve at forbud, kontroll og håndhevelse må vurderes konkret i forhold til hovedregelen om det åpne havs frihet (art. 87) og flaggstatens jurisdiksjon.

#### **4.5.11 Jurisdiksjon på det norske landterritorium innenfor Kongeriket.**

Ved jurisdiksjon på det norske fastland er man utenfor Havrettskonvensjonens regler. Enhver norsk lov vil likevel i kraft av territorialprinsippet gjelde på det norske fastlandet, med mindre den sier noe annet. Utvalget finner det likevel hensiktsmessig at lovteksten presiserer at den også gjelder på land, ettersom loven er saklig begrenset til villlevende marine ressurser. Eksempelvis er kontrollhjemlene ment å kontrollere fangst og omsetning i alle ledd av verdikjeden herunder landtransport frem til forbrukeren. Dessuten vil utnyttelse av marine genressurser foregå på land, og fordeler fra slik utnyttelse vil kun oppstå på land etter uttaket.

Dersom norsk lov skal få anvendelse på landterritoriet på Svalbard, må det særlig fastslås i loven, jf. lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard § 2. For Jan Mayen kan Kongen bestemme i hvilken utstrekning norsk lovgivning skal gjelde, jf. lov 27. februar 1930 nr. 2 om Jan Mayen. Utvalget ser ingen betenkeligheter med at det fastslås direkte i havressursloven at loven skal gjelde på landterritoriet på Svalbard og Jan Mayen. Dette vil kun gjelde kontroll og straff, idet alle andre aktiviteter som reguleres eller tillates foregår i sjøområdene. Utvalget finner likevel at det er tilstrekkelig hjem-

mel til å foreta nødvendig kontroll i sjøterritoriene utenfor, slik at kontroll og håndheving på land ikke er nødvendig, og vil kunne medføre økte administrative og økonomiske konsekvenser.

#### 4.5.12 Rettssubjekter etter loven

I norsk rett vil det juridiske sivil- og straffeansvar måtte knyttes til en fysisk eller juridisk person. Utnyttelse av de viltlevende marine ressurser skjer ofte av foretak, som står som eier av fartøy med ansvar for at lovens regler innenfor norsk jurisdiksjon overholdes. Havressurslovens bestemmelser må således gjelde for og kunne ansvarliggjøre juridiske personer som selskap, forening, stiftelser,

stat, kommune, innretninger og boer m.v., som forestår aktiviteter som er underlagt norsk havressurslovgivning. I de områder hvor kyststaten har jurisdiksjon etter folkeretten, skilles det i utgangspunktet ikke mellom juridiske og fysiske personer. Utenfor farvann under norsk jurisdiksjon, kan det være spørsmål om et selskaps reelle tilknytning til staten som antar jurisdiksjon. Dette berører likevel ikke en generell jurisdiksjonsadgang når tilknytning foreligger. Havressursloven bør således gjelde for enhver juridisk person i den utstrekning folkeretten tillater det. *Utvalget* foreslår derfor at begrepet rettssubjekt benyttes i stedet for fysisk og juridisk person for å unngå å skille mellom type rettssubjekt av lovtekniske grunner.

## Kapittel 5

# Internrettslige avgrensninger og harmoniseringer

Utvalget er etter mandatet utredningsoppgave pkt. 5 bedt om å utrede forholdet til *”soneloven, fiskerigrenseloven, havbeiteloven, råfiskloven, deltakerloven, svalbardmiljøloven, kontinentalsokkelloven, forurensningsloven, naturvernloven, havne- og farvannsloven, kystvaktloven, plan- og bygningsloven mv. med tanke på en materiell grenseoppdragning og harmonisering oppmot disse og andre lover på området. I tillegg skal utvalget se på samspillet med handelsreglene”*.

I dette er utvalget bedt om å vektlegge verdikjedetenkning, noe som har medført en nøyere gjennomgang av forholdet til deltakerloven og råfiskloven. Forholdet til lov 24. juni 1994 nr.34 om registrering som kjøper i første hånd av råfisk mv. er drøftet under kap. 11.7.4. Forholdet til lov 21. juni 1963 nr 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster (kontinentalsokkelloven) er drøftet under kap. 4.1 og kap. 4.5.5.

I stedet for en avgrensning mot lov 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern, er det foretatt en vurdering av forholdet til forslag til ny naturmangfoldlov (NOU 2004:28), som er tenkt å avløse dagens naturvernlov. Utvalget har heller ikke sett behovet for å gi en særkilt vurdering av forholdet til lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven), utover det som følger av lovkommentarene til lovutkastet § 2-10, og kap. 10.3.1 om kasting av redskap i sjøen. Forholdet til den internasjonale handelsretten er relevant for utvalgets vurderinger på flere punkter. Det er gitt en beskrivelse av de mest sentrale ressursrelevante reglene i den internasjonale handelsretten i Vedlegg 1. En vurdering av forholdet til EØS-avtalen er tatt inn i kap. 5.13.

### 5.1 Fiskeriforbudsloven og lov om Norges økonomiske sone

#### 5.1.1 Fiskeriforbudsloven

Norge opprettet en egen fiskerigrense på 12 nautiske mil rundt det norske fastland i 1961. Fiskeri-

grensen faller nå sammen med yttergrensen for sjøterritoriet hvor kyststaten har full suverenitet og jurisdiksjonskompetanse. Lov 17. juni 1966 nr. 19 om Norges fiskerigrense ble ved territorialfarvannslovens vedtakelse endret og gitt tittelen lov 17. juni 1966 nr. 19 om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. i Norges territorialfarvann. Videre er henvisninger i teksten til fiskerigrensen endret til Norges territorialfarvann, og loven har etter endringen fått ny korttittel: fiskeriforbudsloven. Forbudet gjelder fiske i Norges territorialfarvann, herunder territorialfarvannet ved Jan Mayen, men ikke sjøterritoriet utenfor Svalbard, som reguleres av Svalbardloven.

Etter lovens § 3 er det generelt forbudt for den som ikke er norsk statsborger eller likestilt med norsk statsborger å drive fiske eller fangst i territorialfarvannet. Hvem som skal anses som likestilt med norsk statsborger presiseres i lovens § 2. Forbudet gjelder ikke sportsfiske med håndredskap eller jakt på kystsel. I tillegg til forbudet i § 3 følger det av § 5 at det heller ikke tillatt for den som ikke er norsk statsborger eller likestilt med norsk statsborger å foreta tilvirking, pakking eller omlasting av fisk, krepsdyr eller bløtdyr eller deler og produkter av disse fiske- og dyreslag. Til fiske eller fangst i territorialfarvannet er det også forbudt å nytte fartøy eller redskap som ikke er norsk, eller nytte utlendinger som mannskap eller lottfiskere i større utstrekning enn tillatt etter loven. Det gis imidlertid tillatelse til å benytte andre enn norske statsborgere som mannskap eller lottfiskere, når minst halvparten av mannskapet eller lottfiskerne og føreren eller høvedsmannen er norske statsborgere eller bosatt i Norge. Utover dette gis det noen få unntaksbestemmelser fra § 3 og 5 som ikke nevnes her. Et viktig unntak er Skagerrakområdet, jf. artikkel 2 i overenskomst av 19. desember 1966 mellom Norge, Danmark og Sverige om gjensidig adgang til fiske i Skagerrak og Kattegat inntil 4 nautiske mil fra kysten. Det er heller ikke tillatt å tilvirke, pakke, eller omlaste fisk i territorialfarvannet.

Det er gitt en rekke forskrifter med hjemmel i fiskeriforbudsloven. Blant annet er det i medhold av lovens § 8 fastsatt forskrift om forbud mot landing av fisk fanget i farvann utenfor norsk fiskeriju-

risdiksjon når fangsten består av fisk fra fiskebe-stand av felles interesse med andre stater som ikke er gjenstand for omforent bestandsregulering, eller som er underlagt norsk regulering, eller som er i tatt i strid med et ønsket beskatningsmønster eller som innebærer at forsvarlige totalkvoter av det aktuelle fiskeslaget vil kunne bli overskredet. Endelig er det forbudt å ilandføre fangst bestående av fisk som er tatt i strid med bestemmelser fastsatt av regionale eller subregionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner eller - arrangementer, herunder slik fangst tatt av borgere fra stater som ikke er medlemmer eller ikke er parter i slike organisasjoner eller arrangementer. Disse forbudene gjelder uten hensyn til om fisken er fanget i områder under noen stats fiskerijurisdiksjon eller i områder utenfor (internasjonalt farvann). Utover dette gir loven også bestemmelser om blant annet fiskerioppsyn, kontroll og håndhevelse av utenlandske aktiviteter.

### 5.1.2 Lov om Norges økonomiske sone

Lov om Norges økonomiske sone 17. desember 1976 nr. 91 gir hjemmel til å opprette full økonomisk sone og andre særlige havsoner i henhold til Havrettskonvensjonens kap. V, men inneholder også bestemmelser om utlendingers adgang til å drive høsting i slike soner. Yttergrensen for sonen er 200 nautiske mil fra grunnlinjene. I motsetning til lov 17. juni 1966 nr. 19 om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. i Norges territorialfarvann, gjelder soneloven enhver form for utnyttelse av levende marine ressurser.

I følge soneloven § 3 første ledd er det "forbudt å drive fiske eller fangst innenfor den økonomiske sone for den som ikke er norsk statsborger eller likestilt med norsk statsborger i henhold til lov 17. juni 1966 nr. 19 om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. i Norges territorialfarvann. Bestemmelsene i nevnte lov gjelder for øvrig tilsvarende i den økonomiske sone". I følge § 3 annet ledd gjelder bestemmelsene i første ledd med mindre annet følger av forskrifter gitt med hjemmel i §§ 4 og 6 i loven. Fiskeri- og kystdepartementet har i tillegg til å fastsette forskrift 13. mai 1977 nr. 2 om utlendingers fiske og fangst i Norges økonomiske sone, gitt en rekke forskrifter i medhold av disse paragrafene; blant annet om maskevidde, bifangst og minstemål, om omregningsfaktorer, satellittbasert overvåkning, regulering av fisket med fartøyer fra ulike bestemte land osv.

Forskriften om utlendingers fiske og fangst i den økonomiske sonen oppstiller bestemmelser om at utlendinger likevel kan gis tillatelse til å drive fiske i sonen. Dette gjelder fiskere fra stater som Norge

har inngått avtale med. Disse kan etter søknad til Fiskeridirektoratet gis adgang til fiske og fangst i Norges økonomiske sone utenfor 12 nautiske mil fra grunnlinjene. Fartøy må ved fiske i sonen følge fastsatte bestemmelser om kvoter og andre fangstbegrensninger, inklusive områdebegrensninger, for vedkommende fiske. De må også gi melding til Fiskeridirektoratet om når fisket innledes og avsluttes, og ukentlig rapporteres om de fangstkvanta som tas av hver enkelt fiskeart og fangstområder.

Utlendingers høsting i norske farvann reguleres også av lov om saltvannsfiske m.v., som gir fullmakter til Fiskeri- og Kystdepartementet til å gi nærmere bestemmelser om utøvelsen av høstingsvirksomheten. Disse fullmaktene utfyller dermed reguleringene som følger av eller i medhold av soneloven eller fiskeriforbudsloven. Saltvannsfiskeloven vil dermed gjelde komplementært for utlendinger når forskriftene uttrykkelig bestemmer at de gjør det, samt at bestemmelser om orden på høstingsfelt, erstatning, straff mv. får direkte virkning, jf. § 2 tredje ledd. Det er naturlig at den nye havressursloven viderefører lov om saltvannsfiske m.v. med hensyn til å gi hjemmel til å fastsette regler om utøvelse av all høsting i norske farvann uavhengig av nasjonalitet.

### 5.1.3 Utvalgets vurdering

Slik lovverket er bygget opp i dag, reguleres utlendingers adgang til å delta i høsting i territorialfarvannet og i områder opprettet med hjemmel i soneloven, av bestemmelser gitt i eller i medhold av henholdsvis fiskeriforbudsloven og soneloven. Dette er i samsvar med gjeldende lovtekniske system, der det uttrykkelig må gis tillatelse for utlendingers aktiviteter i sonene og territorialfarvannet. Saltvannsfiskelovens stedlige og personelle virkeområde og tilsvarende bestemmelser i forslag til ny havressurslov er tilpasset dette. Systemet fungerer etter utvalgets syn godt slik det er, og det vil slik utvalget ser det heller ikke gi noen regelforenklings-effekt å flytte for eksempel de materielle bestemmelsene i fiskeriforbudsloven eller kompetanse til å opprette særlige havsoner etter Havrettskonvensjonen kap. V inn i havressursloven. Dersom det skulle være ønskelig å samle regelverket som gjelder utlendingers høsting i én lov, er det etter *utvalgets* oppfatning nødvendig med en egen utredning om dette, hvor det samtidig foretas en gjennomgang av innholdet i de materielle bestemmelsene. En slik utredning ligger utenfor utvalgets mandat.

*Utvalget* finner likevel at soneloven og fiskeriforbudslovens materielle forbud mot utlendingers høstingsaktiviteter må endres til å samsvare med

havressurslovens utvidede virkeområde. Begge lovers forbud mot fiske og fangst kan således ikke være saklig begrenset til dette, men må tilpasses all utnyttelse etter havrettskonvensjonen kap. V for å videreføre det lovtekniske system hvor det må gis tillatelse for utenlandsk utnyttelse av ressursene i norske farvann.

Fiskeriforbudslovens forbud i § 3 mot utlendingers fiske innenfor territorialfarvannet og indre farvann må således etter utvalgets vurdering utvides til å omfatte all høsting og annen utnyttelse av viltlevende marine ressurser samt omfatte forbud mot enhver slik utnyttelse, herunder bioprospektering. Utenom sportsfiske med håndredskap finnes det i territorialfarvannet intet unntak eller mulighet til å dispensere fra forbudet. Utvalgets forslag til endret lovhjemmel er lagt frem i kap. 16.2 flg. Adgangen til å nytte utenlandsk fartøy og mannskap antas å burde holdes uforandret i forhold til andre ressurser enn fisk, da dette er i samsvar med deltakerlovens bestemmelser, samt at fiskeripolitikken blant annet faller utenfor EØS-avtalen. Det antas videre at det ikke er nødvendig med å endre virkeområdet for hjemmelen til ilandføringsforbud etter § 8, eller forbudet mot omlasting, tilvirkning, pakking mv. i § 5, da begge bestemmelsene er knyttet opp mot salgslagenes omsetningsrett og konkurransehensyn etter råfiskloven og i det vesentlige vil berøre fiske, skalldyr- og krepsdyrprodukter.

Soneloven bør på samme måte som tilsvarende forbud i fiskeriforbudsloven utvide det materielle forbud mot utlendingers fangst- og fiskeriaktiviteter etter § 3 til all utnyttelse av viltlevende marine ressurser. Forslag til endret lovhjemmel er lagt frem i kap 16. I soneloven § 3, første ledd annet punktum vil fiskeriforbudslovens bestemmelser for øvrig gjelde i farvann opprettet med hjemmel i soneloven, slik at de samme hensyn og vurderinger som er nevnt ovenfor gjelder tilsvarende. Soneloven gir hjemmel til å regulere all utnyttelse i en økonomisk sone eller liknende sone i henhold til Havrettskonvensjonen kap. V, jf. særlig soneloven §§ 4 d) og 7 e). Det er dermed ikke nødvendig å endre kompetansen til å gi dispensasjon fra forbudet mot utnyttelse av viltlevende marine ressurser i områder opprettet med hjemmel i soneloven § 4, jf. § 3 tredje ledd. Straffebestemmelsen i soneloven § 8 om straff for underordnet mannskap foreslås endret, slik det fremgår av kap. 13.3 og 16.2.2.

## 5.2 Fiskeoppdrettsloven

Fiskeoppdrett reguleres av lov 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr mv., og omfatter virk-

somhet ”der en fører eller behandler levende fisk og skalldyr med sikte på konsum, fôr, reproduksjon, utsetting, herunder havbeite, forskning eller undervisning”, jf. fiskeoppdrettsloven § 2. Loven kan ved forskrift gjøres gjeldende for andre akvatiske organismer og planter og gjelder i ferskvann, brakkvann og saltvann. Fiskeoppdrettsloven vil ventelig avløses av ny akvakulturlov i 2006, jf. Ot. prp. nr. 61 (2004-2005) om lov om akvakultur (akvakulturloven). Utøvelse av fiske og høsting av viltlevende marine ressurser i sjø begrenses ved at det etter fiskeoppdrettsloven § 15 er forbudt å fiske nærmere enn 100 meter fra akvakulturanlegg, samt å ferdes nærmere enn 20 meter fra anlegget.

Adgangen til å høste av oppdrettsfisk begrenses videre utenfor akvakulturanlegg av eiers eksklusive gjenfangstrett av rømt fisk i nærheten av anlegget i inntil 14 dager etter fiskeoppdrettsloven § 9. Bestemmelsene får direkte virkning for utøvelsen av fiske og fangst etter saltvannsfiskekloven § 28, og begrenser også allemannsretten. Dette gjelder selv om akvakulturanlegget befinner seg utenfor privat grunn, jf. Rt. 1985 s. 1128.

Både havressursloven og fiskeoppdrettsloven inneholder kompetanseregler til å fastsette nærmere rettigheter og plikter. Fiskeoppdrettsloven må i den forbindelse regnes som en særlov (lex specialis). Prinsippet om forrang er uttrykkelig fastslått i forarbeidene til havbeiteloven (Ot.prp.nr.63 (1999-2000) kap. 7.2), og antas også å gjelde for fiskeoppdrettsloven. Dette underbygges eksempelvis ved at det gis egne regler for utøvelse av gjenfangstretten, herunder redskapsbegrensninger, jf. § 9 i.f. Driftens indirekte påvirkning på havmiljøet og de viltlevende marine ressurser, reguleres etter dette spesielt av fiskeoppdrettsloven.

Selv om det gis spesielle regler om utøvelse av f. eks. gjenfangstretten, som ofte vil skje ved hjelp av fiskefartøy, ekstingverer ikke spesialreglene generelle bevaringstiltak etter forskrift som trålfrie soner, eller kontrolladgang etter havressursloven ved utøvelsen av gjenfangstretten – med mindre oppdrettsforskriftene uttrykkelig sier det.

### *Eiendomsrett til oppdrettsfisk og andre kultiverte levende marine ressurser*

Det klareste uttrykk i norsk rett for eiendomsrett til oppdrettsfisk er at fisken og yngelen kan pantsettes med rettsvern som løsøre i driften, jf. panteloven § 3-9 d). For alle praktiske formål skjer erverv av de fleste levende marine ressurser i oppdrett i dag derivativt, gjennom omsetning av



rogn, yngel, stamfisk og settefisk fra produsenter, som selv klekker og avler frem fisken. Erverv til oppdrett kan imidlertid også skje originært gjennom innsamling av villlevende ressurser, såfremt disse er ervervet ad lovlig adkomst, jf. nedenfor. Originært erverv i oppdrett vil normalt skje med utvikling av nye oppdrettsnæringer, som for eksempel føring av villfanget torsk i innhegninger.

Eiendomsretten opphører imidlertid når oppdrettsfisken ikke lenger er å betrakte som under oppdrett. Opphør skjer således når gjenfangstretten etter oppdrettsloven § 9 geografisk eller tidsmessig er gått ut etter rømming, da fisken må regnes for å ha returnert til vill tilstand.

#### *Grensedragningen mellom villlevende og kultiverte levende marine ressurser*

Oppdrett omfatter i utgangspunktet virksomhet som innehar elementer av behandling og produksjonshensikt. Ren oppbevaring av villfisk i stengsler eller innhegninger (for eksempel slepekast), der formålet ikke er ytterligere produksjon, men kvalitetsforbedring eller avventing av markedsforhold, vil i praksis falle utenfor oppdrettsbegrepet, jf. Ot. prp. nr. 53 s. 7: "*Etter definisjonen skulle langtidslagring i noter av villfanget fisk for senere tilvirking falle utenfor.*" Dette gjelder selv om den ville fisken føres eller behandles under lagringen, jf. oppdrettsloven § 2 annet ledd. Grensedragningen er omtalt nærmere under redegjørelse av produksjonsbegrepet i forslag til ny akvakulturlov i Ot. prp. nr. 61 (2004-2005) s. 54 om lov om akvakultur (akvakulturloven). Forslag til ny akvakulturlov foreslås å omfatte all produksjon, jf. Ot. prp. nr. 61 (2004-2005) s. 54: "Produksjon skal forstås som ethvert tiltak for å påvirke levende akvatiske organismers vekt, størrelse, antall, egenskaper eller kvalitet". Selv om ny akvakulturlov i utgangspunktet vil omfatte all produksjon, vil det være departementet som bestemmer hva som regnes som akvakultur ved tvil, jf. oppdrettsloven § 2 og forslag til ny akvakulturlov § 2 første ledd i.f.

Handlingene som havressursloven er ment å regulere vil være knyttet til utnyttelse og bevaring av de villlevende marine ressurser. Det bør etter *utvalgets mening* således foretas en prinsipiell avgrensning av havressurslovens virkeområde mot privateide levende marine ressurser. Oppdrett må i forhold til de generelle regler i ressursforvaltningen betraktes som en spesiell næringslov, og det er dermed etter utvalgets mening riktig å anse virkeområdet etter fiskeoppdrettsloven på generelt grunnlag

som *lex specialis* utfra harmoniseringshensyn. *Utvalget* antar at fiskeoppdrettsloven i de fleste tilfeller vil dekke de nødvendige hensyn innenfor ressursforvaltningen til å regulere det spesielle tilfelle. Utvalget forutsetter at det er havressursloven som skal regulere all innsamling av de villlevende marine ressurser under norsk fiskerijurisdiksjon – også innsamling for oppdretts- og havbeiteformål, herunder rogn.

### 5.3 Havbeiteloven

Havbeite innebærer utsetting og eksklusiv gjenfangst av marine arter innenfor et geografisk avgrenset område i sjø (lokalitet) med tanke på næringsformål. Virksomheten reguleres av lov 21. desember 2000 nr. 118 om havbeite, som vil omfattes av ny akvakulturlov, jf. forslag i Ot. prp. nr. 61 (2004-2005) om lov om akvakultur (akvakulturloven). Havbeitelovens virkeområde omfatter etter § 2 kun krepsdyr, bløtdyr og pigghuder, slik at kultivering av fisk eller andre organismer i sjø må foregå etter fiskeoppdrettsloven. Havbeite krever konsesjon etter § 3, og gir konsesjonshaver eksklusiv gjenfangstrett innenfor lokaliteten og gjenfangstplikt i den utstrekning departementet bestemmer etter § 6. Innenfor lokaliteten skilles det ikke mellom ville og utsatte organismer, slik at konsesjonshavers eksklusive gjenfangstrett omfatter alle individer av den art som konsesjon er gitt for. Adgangen til å høste av de levende marine ressurser er begrenset i nærheten av en havbeitelokalitet både for allmennheten og yrkesfiskere. Departementet kan etter havbeiteloven § 10 fastsette ferdsels- og høstingsbegrensninger for allmennheten ved den enkelte lokalitet ved vedtak, herunder etablere bufferzoner.

Ferdselsretten gjelder med de begrensninger som følger av andre lover, jf. friluftsloven § 19. Høstingsbegrensninger i nærheten av havbeitelokaliteter fastsettes med forrang etter konkrete derogasjonshjemler i forhold til saltvannsfiskeloven i havbeiteloven §§ 6 og 10. Dette innebærer at enerett på gjenfangst og begrensninger i utøvelse av fisket ved lokaliteten, kan fastsettes ved vedtak uavhengig av bestemmelser i eller i medhold av saltvannsfiskeloven. Selv om havressursloven gjelder generelt for aktiviteter som påvirker de villlevende marine ressurser, vil enkeltvedtak (herunder konsesjoner) og forskrifter etter havbeiteloven vedrørende eksklusiv gjenfangstrett og høstingsbegrensninger gå foran lov og forskrift ved motstrid.

### *Grensen mellom havbeite og oppdrett*

Havbeitevirksomhet vil variere fra direkte utsett av organismer (fritt eller direkte utsett) til bruk av ulike anlegg, stengsler og innretninger for å beskytte mot predatorer (beskyttet utsett). Havbeite kan til en viss grad skille seg fra oppdrett ved at kultiveringen ofte skjer med bestander direkte i et naturlig økosystem, mens oppdrett normalt foregår i akvakulturanlegg, jf. imidlertid fiskeoppdretsloven § 3 første ledd annet punktum. Likevel ansees det ikke å være prinsipiell forskjell mellom havbeite og oppdrett. Den rettslige sondringen ligger i gjenfangstretten, som innenfor havbeite vil gjelde til enhver tid under konsesjonen, i motsetning til oppdrett som har en begrenset gjenfangstrett ved rømming. Forholdet mellom lovene er lagt opp slik at den som driver virksomhet etter lov om havbeite, ikke trenger konsesjon etter oppdretsloven, og motsatt. Det avgjørende for grensdragningen mot havressursloven i forhold til gjeldende høstings- og ferdselsbegrensninger ved lokaliteten, er dermed kun hvilket lovverk virksomheten har konsesjon etter. I forhold til fiskeoppdrett begrunnes eiendomsrett til ressurser i havbeite utfra den private innsats. Dyr i havbeite (inkl. muslinger, settefisk og yngel) kan pantsettes som løsøre etter panteloven § 3-9 d).

I forhold til saltvannsfiskeloven er havbeiteloven en særlov som vil få forrang ved motstrid med saltvannsfiskeloven, jf. Ot. prp. nr. 63 (1999-2000) Om lov om havbeite kap. 7.2: At havbeiteloven går foran ved motstrid understrekes også i § 10 i.f.: ”Fiske i lokaliteten og buffersona kan regulerast utan omsyn til føresegner gitt i eller i medhold av lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v”.

Utvalget anser levende marine ressurser i havbeite som domestiserte i den utstrekning det etter konsesjonen er gitt gjenfangstrett for arten i lokaliteten, og artene holder seg innenfor lokaliteten. Derogasjonsbestemmelsene i havbeiteloven §§ 6 og 10 sørger imidlertid for at havbeitelovens bestemmelser etter disse paragrafer vil få forrang ved enhver regelmotstrid mot saltvannsfiskeloven. Utvalget anser bestemmelsene som nødvendige for å sikre eksklusiv gjenfangstrett i tilknytning til lokaliteten. Når det gjelder innsamling av marine arter til utsettingsformål, med unntak av anadrome laksefisk, forutsetter utvalget at dette på samme måte faller inn under havressursloven, jf. pkt. 5.2.

## **5.4 Lov om laksefisk og innlandsfisk m.v**

Lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk- og innlandsfisk m.v. gjelder for anadrome laksefisk og innlandsfisk fra det norske fastland, jf. § 2. Lakse- og innlandsfisklovens saklige virkeområde kan etter § 3 utvides til å gjelde andre ferskvannsorganismer (planter og dyr). Lovens formål er å « sikre at naturlige bestander av anadrome laksefisk, innlandsfisk og deres leveområder samt andre ferskvannsorganismer forvaltes slik at naturens mangfold og produktivitet bevares », jf. §1. I dette ligger at en skal ta vare på samtlige arter som naturlig forekommer i landet og legge til rette for at forvaltningen skjer i samsvar med dette.

Det geografiske virkeområdet vil for innlandsfisk være begrenset til vassdrag på det norske fastland, mens loven for anadrome laksefisk vil gjelde i sjøområder ut til 200 mil fra fastlandet, jf. § 2. Anadrome laksefisk defineres etter § 5 a som ”laksefisk som vandrer mellom sjø og ferskvann” og omfatter arter som villaks, sjørret og sjørøye. Anadrome arter gyter og vokser opp i ferskvann, for så å svømme ut i saltvann for å finne næring. FNs havrettskonvensjon gir opprinnelsesstaten det primære ansvar for anadrome arter i henhold til konvensjonens art. 66. Virkeområdet for de viltlevende marine ressurser i sjø er derfor etter saltvannsfiskeloven § 2 avgrenset mot anadrome laksefisk. Fiske av anadrome laksefisk er etter lakse- og innlandsfiskloven § 4 forbudt uten særskilt tillatelse i forskrift – det såkalte fredningsprinsippet. Tillatelse til å fiske anadrome laksefisk må således gis særskilt etter § 33. I lakse- og innlandsfiskloven § 2 er det videre tatt inn en henvisning til saltvannsfiskeloven §1 for å fange opp norske statsborgere eller norskregistrerte båter som bedriver laksefiske i internasjonalt farvann. Fiske etter anadrome laksefisk er forbudt utenfor fiskerigrensen (12 nautiske mil) i henhold til NASCO-konvensjonen om vern av laks i det nordlige Atlanterhav av 2. mars 1982. Forbudet omfatter i norsk rett også uaktsomt fiske av laks, jf. lakse- og innlandsfiskloven § 49 annet ledd og Rt.1995 s. 878. Når det gjelder utøvelsen av fisket etter anadrome laksefisk i sjø, kan det gis regler etter saltvannsfiskeloven kap. V og X, jf. saltvannsfiskeloven § 2 annet ledd tredje punktum. Alle bevaringstiltak skjer imidlertid eksklusivt etter lakse- og innlandsfiskloven.

Med innlandsfisk menes all annen fisk som holder til i vassdrag på land (utenom anadrom laksefisk), herunder katadrome arter som ål, jf. § 5 b. Katadrome arter gyter og lever som larver i saltvann for senere å vandre til ferskvann for å finne

næring. Også for disse arter gir FNs havrettskonvensjon som nevnt i punkt 3.1.5 kyststaten i hvis farvann katadrome arter tilbringer størstedelen av sin livssyklus, ansvaret for forvaltningen og for å sikre at vandrende fisk får komme ut og inn av de relevante farvann. Innlandsfisk som befinner seg i sjø, vil i utgangspunktet omfattes av saltvannsfiskelovens virkeområde, jf. saltvannsfiskeloven § 2 første ledd og lakse- og innlandsfiskloven § 2 første ledd. Arter som sik, abbor, gjedde og andre arter, klarer seg godt i saltholdigheter opp til 6 o/oo, og kan foreta næringsvandring ut av vassdragene til mer næringsrike brakkvannsområder utenfor.

Det må i den forbindelse antas at brakkvannsområder vil måtte sees som en naturlig forlengelse av vassdrag på fastlandet, og med det være underlagt begge lovers virkeområder. Mens fiske ved innlandsfiske i vassdrag er begrenset av grunneiers særlige retter, jf. lakse- og innlandsfiskloven § 20 og jf. §§ 5 d, 16 og 17, vil fiske etter innlandsfisk i utgangspunktet være tillatt i sjø, hvor fiske er en allemannsrett utenfor marbakken - med mindre det foreligger særskilte begrensninger i lov eller forskrift. Utover det som måtte anses som en naturlig forlengelse av vassdrag på land, gjelder følgelig saltvannsfiskeloven i marine områder for ferskvannsfisk og katadrome arter. Imidlertid er forvaltningen av innlandsfisk underlagt Miljøverndepartementet, og kompetanse til å gi regler om forvaltningen av innlandsfisk er for mange områder delegert til Direktoratet for Naturforvaltning og fylkesmannen. Dette innebærer dermed kun at forskrifter for innlandsfisk som strekker seg ut over dette i virkeområde, må ha hjemmel i saltvannsfiskeloven. Videre vil saltvannsfiskeloven og lakse- og innlandsfiskloven også ha bestemmelser som ikke regulerer fisket, arten eller bestanden direkte, men som gjelder bevaring av viktige områder i økosystemet og biologisk mangfold. Disse bevaringsbestemmelsene må antas å gjelde felles i sjø, når formålet er bevaring av anadrome laksefisk, jf. § 2.

#### *Særlige begrensninger for saltvannsfiske ved forvaltning av anadrome laksefisk*

Lakse- og innlandsfiskloven gjelder for saltvannsfiske i den utstrekning det går frem av bestemmelsene, jf. § 2 annet ledd. I forbindelse med forvaltningen av anadrome laksefisk, er det i lakse- og innlandsfiskloven gitt særlige begrensninger for fiske i sjø, som også får virkning for saltvannsfiske.

Som ledd i forvaltningen av anadrome laksefisk, kan det opprettes særlige fredningssoner i sjø opp til 2 kilometer utfra vassdragsmunningen,

hvor man etter lakse- og innlandsfiskloven § 40 har kompetanse til å forby eller gi regler om utøvelsen av alt fiske. Alt fiske innebærer her også fiske på saltvannsarter og fiske fra fiskefartøy. Både kontrollhensyn og mulighetene for å få vesentlige mengder anadrome laksefisk ved fiske etter saltvannsfisk, tilsier at det er nødvendig også å kunne forby fiske etter saltvannsfisk. Det er etablert slike fredningssoner for nesten alle større vassdrag med anadrome laksefisk. Om erstatningsansvaret ved denne type regulering vises det til Rt. 1973 s. 705.

En annen begrensning følger av § 39 som forbyr fiske med garn og låssetting av garn nærmere enn 200 meter til fangstsiden av faststående redskap som er satt ut for fangst av anadrome laksefisk. Grensen fra andre sider enn fangstsiden er 50 meter. Notfiske, ålefiske eller fiske på egen grunn er likevel ikke hindret av bestemmelsen, jf. tredje ledd. Likeledes er fiske med stang og håndsnøre tillatt etter fjerde ledd inntil 50 meter fra de faststående redskap. Etter § 39 femte ledd kan det også gis regler om ferdsel i nærheten av faststående redskap til fangst av anadrome laksefisk. Bestemmelsen kan for eksempel være aktuell dersom fiske med stang og håndsnøre viser seg å skape problemer i området.

Videre kan nedsenking av redskap etter § 41 påbys når redskapet er egnet til å fange anadrome laksefisk i et vassdrags- eller sjøområde. Nedsenking innebærer redskap som garn, not og trål, som senkes under vann og omfatter ikke håndholdte redskap. Høyesterett definerer i Rt.1995 s. 878 redskapers egnethet for å fange anadrome laksefisk som at de må ha "en slik fiskeeffekt for laks at det var en nærliggende mulighet for å få "ikke uvesentlige mengder" av dette fiskeslag". Forskrifter etter denne bestemmelsen er først og fremst gitt om makrellgarn, som ofte plasseres strategisk ved vassdragsmunninger i forhold til laksens vandring.

Anadrome laksefisk forvaltes i dag eksklusivt etter lakse- og innlandsfiskloven, jf. saltvannsfiskeloven § 2. Henvisningen i lakse- og innlandsfiskloven til saltvannsfiskeloven § 1 om fiske på det åpne hav for norske borgere må således endres til tilsvarende bestemmelse i havressursloven. Lakse- og innlandsfisklovens virkeområde får med dette samme geografiske virkeområde som havressursloven i forhold til anadrome laksefisk. Fredningsprinsippet og de hensyn som ligger bak forvaltningen av anadrome laksefisk tilsier videre at §§ 39-41 bør anses som *lex specialis* i forhold til havressursloven. Det vil på generelt grunnlag måtte antas at reguleringer som har vern av ana-

drome laksefisk som formål vil ha forrang over reguleringer i havressursloven. Det er imidlertid ikke hjemmel i lakse- og innlandsfiskloven til å regulere utøvelsen av fiske fra fartøy etter anadrome laksefisk i sjø, og utøvelsen kan i dag reguleres i kraft av saltvannsfiskeloven kap. V og VI, jf. saltvannsfiskeloven § 2, annet ledd tredje punktum. Dette er imidlertid bare aktuelt i den grad det er åpnet for et større fiske etter anadrome laksefisk etter lakse- og lakse- og innlandsfiskloven § 33, og er i praksis lite aktuelt.

*Utvalget* forstår lakse- og innlandsfisklovens øvrige virkeområde som at alle andre arter enn anadrome laksefisk omfattes av lovens virkeområde i den grad de befinner seg i vassdrag på fastlandet. Dette understrekes av § 34, hvor reguleringen av fiske av innlandsfisk er begrenset til vassdrag. *Utvalget* finner at det vil være uhensiktsmessig i den videre utredning å anse virkeområdet for innlandsfisk å være avgrenset mot sjø etter lakse- og innlandsfisklovens definisjon av vassdrag etter § 5c. *Utvalget* anser det som kurant å gi bestemmelser om innlandsfisk etter lakse- og innlandsfiskloven i tilknytning til vassdragsutløp i brakkvannsområder i den utstrekning det vil være naturlig i forhold til saltholdighet og forekomst av innlandsfisk. Utover dette er det klart at lakse- og innlandsfiskloven ikke kan gjøres gjeldende for ferskvannsfisk, katadrome arter og andre anadrome arter enn laksefisk i salt sjø, mens havressursloven ikke på noen måte vil kunne gjøres gjeldende i vassdrag på land, såfremt sjøområdet ikke kan ansees som brakkvannsområde. Den praktiske betydning av avgrensningene vil imidlertid etter *utvalgets* mening være minimal, og det vil være ubetenkelig å la dette forbli uregulert. Alternativt kan det gis en egen bestemmelse om at Kongen kan bestemme at deler av havressursloven også skal gjelde for innlandsfisk i sjø.

Dersom det i forvaltningen av innlandsfisk gis forskrifter som står i motstrid med forskrifter etter havressursloven, må dette løses utfra en konkret vurdering. Som nevnt ovenfor, stiller saken seg annerledes dersom en forskrift har vern av anadrome laksefisk som formål.

Når det gjelder katadrome arter og anadrome arter utenom laksefisk, vil disse beholdes under begge saklige virkeområde, da disse kan regnes som både marin fisk og innlandsfisk. Delvis felles saklig virkeområde er her dessuten nødvendig for at utnyttelsen av disse ressursene kan reguleres i sjø, ettersom lakse- og innlandsfisklovens virkeområde er geografisk begrenset til vassdrag foruten anadrome laksefisk. Det forutsettes her at forvaltningen av disse felles ressurser skjer utfra geogra-

fisk og biologisk sammenheng med øvrig ressursforvaltning, og gjennom sektorsamarbeid.

## 5.5 Deltakerloven

Lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) av 26. mars 1999 nr. 15 er en samlet konsekvenslovgivning for å drive ervervsmessig fiske og fangst fra norsk fartøy, jf. deltakerloven § 2. Ervervsmessig fiske og fangst foreligger etter § 3 "når vedkommende yrkesutøver har fiske eller fangst som levevei alene eller sammen med annen næring". Dette innebærer at for eksempel høsting utenfor erverv og matauke holdes utenfor.

Et felles vilkår for å bedrive fangst og fiske som næring, er at eier av fiske- og fangstfartøy innehar ervervstillatelse etter deltakerloven § 4, som er en generell tillatelse til å drive fangst og fiske fra fartøy i næringsøyemed. Fartøy som har fått ervervstillatelse, føres etter § 22 inn i et register over fiskefartøy (merkeregisteret). Merkeregisteret utgjør en nasjonal oversikt over fiske- og fangstfartøy som kan nyttes i ervervsøyemed, deres kapasitet og eierforhold m.m. Registeret kan for så vidt sammenlignes med et grunnboksystem, slik at man formelt ikke er berettiget til å drive ervervsmessig fiske uten at man står oppført i registeret. Kravet om å ha ervervstillatelse gjelder for alle fartøystørrelser. Dersom et fartøy trekkes ut av norsk fiske og slettes fra merkeregisteret, må det søkes ervervstillatelse på nytt, jf. Rt. 1993 s. 268. Et fartøy vil da normalt miste den posisjon det har hatt i norske fiskerier.

Ervervstillatelsen har som hovedformål å styrke fiskernes yrkesvern, ettersom eieren av fartøyet må ha bedrevet næringsmessig fiske eller fangst på eller med norsk fartøy i minst tre av de siste fem årene, og fortsatt må være knyttet til fiske- og fangststyrket, jf. § 5. For å være regnet som fisker må man ha fiske som levevei alene eller sammen med annen næring. Loven gir i § 3 siste ledd hjemmel for å gi nærmere regler om når fiske og fangst skal anses for å være ervervsmessig. Slike regler er imidlertid ikke gitt, og i praksis blir det ikke foretatt noen ytterligere etterprøving av dette dersom en søker står i fiskermanntallet, jf. forskrift om føring av manntall for fiskere, fangstmenn m.v. (forskrift 26.09.1983 nr 1495).

Oppføring i fiskermanntallet er imidlertid etter loven ikke en nødvendig betingelse for å få ervervstillatelse. I forarbeidene er det lagt til grunn at også en såkalt "administrerende reder" kan opparbeide seg grunnlag for å kunne få ervervstillatelse, uten å delta i fisket eller fangsten om bord i far-

tøyet. Avgjørelsen vil bli gjenstand for en konkret vurdering i den enkelte sak, hvor det legges vekt på den enkelte eiers nærhet til utøvelsen av fisket. Det er også gjort unntak fra kravet om tidligere aktivitet i fiske og fangst for å få ervervstillatelse for fartøy under 50 fot.

Ervervstillatelse kan bare gis til norsk statsborger eller den som er likestilt med norsk statsborger, jf. § 5. Dersom det er et selskap som eier fartøyet, må over 50% av aksje-/andelseierne tilfredsstillende ovennevnte krav og inneha tilsvarende kontroll over selskapet. Etter § 11 skal en ervervstillatelse kalles tilbake når fartøyeieren ikke lenger fyller nasjonalitetskravet i lovens § 5, eller ikke har drevet ervervsmessig fiske eller fangst i minst tre av de siste fem årene, og heller ikke er knyttet til fiske- og fangststyrket, jf. § 11 første ledd. Etter § 11 annet ledd kan en tillatelse også kalles tilbake i en rekke andre tilfeller, for eksempel dersom fartøyet ikke har vært benyttet i ervervsmessig fiske eller fangst i en nærmere bestemt tid. En ervervstillatelse faller normalt bort når tidligere eier taper eiendomsretten til fartøyet, dersom fartøyet forliser etter nærmere vilkår eller blir kondemnert, jf. § 10.

Deltakerloven regulerer videre tildeling av såkalte spesielle tillatelser i kap III. "Spesiell tillatelse" er lovens uttrykk for det som i dagligtalen ofte omtales som konsesjon, for eksempel trålkonsesjon, reketrålkonsesjon eller ringnotkonsesjon.

Lovens § 12 fastsetter et alminnelig konsesjonskrav for å drive visse former for fiske eller fangst, men gir samtidig hjemmel for å innføre et konsesjonskrav for andre former for fiske eller fangst i tredje ledd. Konsesjonsplikten kan i tillegg innskrenkes gjennom forskriftsbestemmelser i medhold av § 14. Med hjemmel i denne bestemmelsen gjelder for eksempel konsesjonsplikten for ringnotfiske bare for fartøy over en viss størrelse.

En ervervstillatelse knytter en eier opp mot ett bestemt fartøy, jf. § 4 annet ledd. Kjøper av et fiskefartøy vil ikke kunne benytte fartøyet til ervervsmessig fiske, uten at den nye eieren på selvstendig grunnlag tilfredsstiller kravene til ervervstillatelse. Dersom fartøyet har kvote innen et adgangsbegrenset fiskeri, vil ny eier kunne overta fartøyet kvoteposisjon dersom ny eier tilfredsstiller kravene til å få tilgang til et adgangsbegrenset fiskeri. I praksis vil en kjøper av et fiskefartøy gjennom forhåndstilsagn forsikre seg om at vilkårene er tilfredsstillende, før bindende kjøpsavtale inngås.

I tillegg til å regulere innføring av fartøy i mereregisteret og tildeling av konsesjoner, gir deltakerloven også hjemmel til å fastsette årlige begrensninger i adgangen til å delta i enkelte fiske-

rier, jf. § 21. Bestemmelsen kan fastsette nærmere definerte krav til fartøyetets aktivitet og kapasitet innenfor fisket som adgangsbegrenses, samt fastsette et største antall fartøy i fisket. Det kan også etter deltakerloven § 21 stilles krav til eier om tidligere deltakelse i de samme adgangsbegrensede fiskerier som fartøyet har adgang til. Ny eier som har anskaffet seg et fartøy med adgang innenfor et fiskeri, vil dermed ikke selv få innpass i fisket, uten at også eier selv oppfyller de krav som er satt for deltakelse med hjemmel i § 21. Konesjonsvilkår og deltakeradgang etter deltakerloven utgjør næringsbetingelser som i tid skal være oppfylt idet man påbegynner ervervsmessig fiske og fangst.

De langt fleste økonomisk viktige fiskerier for kystflåten er nå underlagt slike årlige adgangsbegrensninger med hjemmel i § 21. Disse adgangsbegrensningene er imidlertid tidsbegrenset til ett år, jf. bestemmelsens ordlyd "med virkning for inntil ett år av gangen", i motsetning til konsesjonsordningene med hjemmel i § 12. Det innebærer at selve deltakeradgangen også er gitt bare for vedkommende år, i motsetning til en konsesjon som i utgangspunktet vil bestå inntil eieren skifter fartøy eller fartøyet skifter eier. Selv om eier etter en isolert bedømmelse oppfyller de krav som stilles til aktivitet og tilknytning innenfor et fiskeri, vil vedkommende aldri ha krav på å få ervervstillatelse. I forarbeidene til deltakerloven Ot. prp. nr.67 (1997-1998) s. 44 fremheves dette slik: *"Det må presiseres at hjemmelen for å gi ervervstillatelse er en såkalt kan-bestemmelse. Dette innebærer at det vil være overlatt til forvaltningens frie skjønn i tråd med alminnelig forvaltningsrett å avgjøre hvorvidt det skal gis ervervstillatelse eller ikke, selv om lovens og forskriftens vilkår er til stede. Det må blant annet kunne legges vekt på om mer allmenne, fiskeri- eller samfunnsmessige hensyn i enkelte tilfeller tilsier en restriktiv praksis i disse sakene"*.

Sentrale formål med deltakerloven er å bruke konsesjonstildeling som styringsmiddel for å kontrollere fangstkapasitet i forhold til ressursgrunnlaget, sikre lokal tilhørighet og bedre lønnsomheten i fiskeriene. Lønnsomhet er avhengig av at kravene om ulike typer tillatelser holder samlet fangstkapasitet lavere enn den ellers ville ha vært. I tråd med lovens formål, vil man derfor vanskelig kunne gi tillatelser som øker kapasiteten når ressursene er knappe. Tillatelser for nye fartøy uten tilstrekkelig driftsgrunnlag (tilgang på ressurser) vil vanskelig kunne bli gitt. Etter deltakerlovens formål er det ikke ønskelig å tillate et fiske som ikke er regningsvarende verken samfunnsøkonomisk eller for det enkelte fartøy. Etter § 7 første ledd bokstav a vil en søknad om ervervstillatelse kunne avslås dersom

en innvilgelse vil innebære en uønsket distriktsmessig fordeling av flåten, representerer en økning av flåtekapasiteten som går ut over ressursgrunnlaget, eller ikke er ønskelig ut fra lovens formål for øvrig.

På den annen side av kapasitetsaspektet, vil det normalt gis nødvendige tillatelser dersom ny eier søker om tillatelser for såkalt fortsatt drift av et fartøy som allerede har posisjon og tilgang på et driftsgrunnlag innenfor et fiske. En ny tillatelse vil dermed ikke medføre noen kapasitetsøkning i norsk fiske, så lenge tillatelsen gis på de tidligere vilkår. Av samme grunn vil rederiene etter nærmere vilkår kunne bli gitt ervervstillatelse for nytt fartøy ved forlis.

En konsesjon til å drive et visst fiskeri kan bare gis dersom det er gitt ervervstillatelse for fartøyet, og tildeles en eier for et bestemt fartøy, på samme måte som ervervstillatelsen. Konsesjoner forutsettes etter § 11 kun å bli tilbakekalt ved mislighold, eller når konsesjonshaver ikke lenger oppfylder de til enhver tid gjeldende krav til å inneha de tildelte konsesjoner. En kjøper av et fiskefartøy vil derfor normalt skaffe seg forhåndstilsagn på at fisket er tillatelig utfra ovennevnte hensyn, og at ny eier oppfylder vilkårene innenfor det aktuelle fiske.

#### *Skillet mellom den marine ressurslovgivningen og konsesjonslovgivningen*

Virkeområdet etter deltakerloven gjelder adgangen til å drive ervervsmessig fiske og fangst, mens saltvannsfiskeoven gjelder generelt for fiske i sjøen. Konsesjonslovgivningen er ment å gi gunstige rammevilkår for deltagelse og adgang, mens ressurslovgivningen har ressursforvaltning som formål, ved å legge til rette for høstingen innenfor de fastlagte rammevilkår. Tradisjonelt har man av denne grunn villet holde den marine ressurslovgivningen og konsesjonslovgivningen atskilt.

I NOU s. 1981: 3 Konsesjonsordninger i fisket s. 15 og 17 gjøres det klart at konsesjonslovgivningen ikke er et alternativ til ressursmessige begrensninger. Synspunktet kommer også frem i Ot. prp. nr. 67 (1997-1998) om lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) s. 3. En tilpasning av kapasitet gjennom begrensninger i konsesjons- eller adgangsvilkår, skal ikke være et virkemiddel for å bevare villlevende marine ressurser, men et virkemiddel for å oppnå best mulig lønnsomhet utfra eksisterende knapphet på ressurser. Skillet mellom ressurslovgivningen og konsesjonslovgivningen går i den forbindelse ut på at konsesjon eller adgang etter deltakerloven ikke gir

rettigheter i forhold til ressursforvaltningen, jf. Rt. 1995 s. 1044.

Skillet innebærer også at dersom en ervervstillatelse midlertidig trekkes tilbake etter deltakerloven §§ 10 og 11, eller fartøyet av andre grunner slettes fra merkeregisteret, er det ikke lov å høste den kvote en ellers kunne ha tatt etter kvotefastsettelsen. Kvoter gis kun for fiskeåret, slik at tilbake trekking også kan ramme såkalte garanterte kvoter, som ikke kan overføres til neste år. Tilbake trekking av konsesjon utgjør dermed en sterk sanksjon, som innebærer at fisket vil måtte avvikles når totalkvoten er oppfisket eller året er ute, uten at fartøyet med suspendert konsesjon får fisket opp kvoten i perioden.

#### *Koblinger mellom den marine ressurslovgivningen og konsesjonslovgivningen*

Det finnes likevel klare koblinger mellom saltvannsfiskeoven og deltakerloven.

Saltvannsfiskeoven etablerer i § 4 a et skille mellom fiske i og utenfor erverv. Fiske utenfor erverv (såkalt fritidsfiske) kan bare utøves med de redskap og i den utstrekning som tillates etter § 4 a. Departementet kan også fastsette strengere vilkår for fritidsfiske på enkelte bestander etter reguleringsfullmaktene i § 4, jf. saksforholdet i Rt. 1992 s. 432.

Alt fiske som utøves med redskap mer effektive enn de maksimalgrenser som oppstilles etter § 4 a eller i særlig regulering, krever at man er oppført i fiskarmanntallet etter forskrift 26 september 1983 nr. 1495 om føring av manntall for fiskere, fangstmenn m.v., jf. lov 28. juni 1957 nr. 12 om pensjons trygd for fiskere § 4.

Reglene er dermed bygget opp slik at fiske i erverv med effektive redskap, krever at fartøyet er registrert i merkeregisteret. Kvoter etter saltvannsfiskeoven § 5 fordeles kun til fartøy som står i merkeregisteret, deltar i et fiskeri og eventuelt har adgang når det er snakk om et lukket fiskeri. I saltvannsfiskeoven § 5 understrekes denne koblingen ved at brukeren av benevnningen de "deltagende fartøyer". Fartøyene klassifiseres i grupper etter deltagelse, størrelse og adgang innen et fiske, og gruppekvoten skal da fordeles innenfor gruppen. Både totalkvoten for en bestand eller kvoten til en fartøysgruppe kan imidlertid settes til null av hensyn til ressursene. Det blir da intet å fordele innenfor gruppen. Det er likevel kun merkeregistrerte fartøy som innenfor sin gruppe har lov til å fiske opp en andel av gruppekvoten etter saltvannsfiskeoven § 5, såfremt eier og fartøy oppfylder vilkårene til

adgang. Det er mulig å fiske fra fartøy uten å stå i merkeregisteret, men en er da underlagt de strenge redskapsbegrensninger som følger av saltvannsfiskeloven § 4a eller særlig forskrift. Eier har selv ansvaret for å kontrollere at han og fartøyet står i merkeregisteret.

Deltakerloven gjelder videre kun fiske og fangst med fartøy som er norsk, slik at utenlandskregistrerte fartøy ikke anses som "deltagende fartøy" som det etter saltvannsfiskeloven § 5 kan fordeles kvoter til. Utenlandske fartøy kan imidlertid gis adgang til å fiske en bestemt andel i Norges økonomiske sone etter internasjonale forhandlinger, og uttaket fastsettes der med hjemmel i lov om Norges økonomiske sone.

En ytterligere kobling og forlengelse mellom de to lover er struktureringsarbeidet. Innenfor flere adgangsbegrensede fiskerier er det overkapasitet i forhold til ressursgrunnlaget. I fiskerier med adgangsbegrensning eller med spesiell konsesjon for trål og ringnot etter deltakerloven, kan en med hjemmel i saltvannsfiskeloven § 5a fordele kvoten ulikt på de enkelte fartøy for å oppnå "en tilpassning" innenfor en gruppe, "herunder ordninger som bytte av kvoter".

Ervervstillatelsen eller en spesiell tillatelse kan dessuten fastsette begrensninger i fangst pr. tur, jf. deltakerloven § 4 første ledd annet punktum, noe som har blitt benyttet i fiskerier uten totalkvote (uregulert fiske). I deltakerloven § 27 annet ledd kan departementet ved forskrift tillate ilandføring av større fangstmengder pr. tur enn det tillatelsen gir adgang til, og bestemmelsen får på denne måte virkning på uttaket. Deltakerloven § 27 gir også hjemmel til å inndra fangst dersom et fartøy overskrider den fangstmengde pr. tur som er fastsatt i den enkelte tillatelse. Uttaksbegrensningen har klare kontrollmessige aspekter, og kan i en viss utstrekning sees som et ressursmessig unntak fra konsesjonslovgivningen. Begrunnelsen vil etter deltakerlovens formål være en spredning av fangst-opptaket for å utjevne kapasitetsforskjeller i hovedsakelig uregulerte fiskerier. At spredningen av uttaket også har positive ressursmessige virkninger, er i utgangspunktet ikke et direkte hensyn etter loven, men en gunstig indirekte konsekvens. Grensen mellom konsesjonslovgivningens og ressurslovgivningens oppgaver kan likevel være vanskelig å trekke i dette tilfellet, ettersom begrensninger i konsesjonen etter deltakerloven nødvendigvis vil få direkte betydning for ressursuttaket i åpne fiskerier.

*Utvalgets vurderinger* av forholdet til deltakerloven med et utvidet saklig virkeområde i loven er drøftet under kap. 7.17.

## 5.6 Råfiskloven

Lov 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk (råfiskloven) regulerer førstehåndsomsetningen av fisk og all kommersiell ilandføring av råfisk, og gir kompetanse til godkjente salgsorganisasjoner til å fastsette nærmere bestemmelser om uttak, pris og levering av råfisk. Kongen kan etter § 2 bestemme at det uansett hvor fisken er fanget, skal være forbudt å omsette eller utføre råfisk eller avledete produkter, dersom fisken ikke i første omsetningsledd er omsatt gjennom eller med godkjenning av en salgsorganisasjon.

Fullmakten i § 2 er gjennomført ved råfiskforskriften av 29. juni 1990 nr. 485. I henhold til forskriftens § 1 tredje ledd gjelder omsetnings- og utførselsforbudet råfisk brakt i land i Norge, uavhengig av om fangsten tidligere er omsatt på sjøen utenfor norsk fiskerigrense. Alle utenlandske fangster som landes i Norge er omfattet av salgslagenes omsetningsrett på samme måte som norske fangster. Forbudet mot å utføre råfisk innebærer i praksis et transittforbud, med mindre det foreligger godkjenning fra en salgsorganisasjon (salgslag). Et transittforbud innebærer at norske og utenlandske fartøy ikke kan lande fangsten i Norge, for så å omsette fangsten i utlandet i førstehånd. Det er fra april 2004 åpnet for transitt av fangst fra EU i enkelte havneanløp, som følge av EØS-utvidelsesavtalen. All landing fra norske fartøy som leverer i utlandet, må også godkjennes av et salgslag. Godkjenning eller dispensasjon fra omsetningsforbudet innebærer normalt at fartøyet svarer avgift til det kompetente salgslag for den omsetningsverdi som landes i utlandet. Imidlertid følger det av RG 1995 s. 874 (Gulating) at kravet om avgift må inngå som et vilkår i dispensasjonen: "*Uten at det ved dispensasjonen var fastsatt vilkår om betaling av avgift og avgiften dessuten var knyttet til salgslagets utgifter til å formidle eller regulere omsetningen, var det, etter lagmannsrettens syn, ikke hjemmel for å kreve avgift*". En godkjenning kan trekkes av salgslaget når som helst, jf. Ot. prp. nr. 63 (1951) s. 32.

Omsetningsforbudet omfatter ikke bare kjøp og salg på land, men også omsetning av råfisk på fiskefeltet, til utenlandsk fartøy og ellers underveis til norsk havn. Omlasting som skjer før fartøyet kommer til land uten at det foregår utveksling av vederlag er i utgangspunktet tillatt, men omfattes av salgslagenes plikt til å kontrollere landingsseddel i medhold av råfiskloven § 7. Omlasting uten vederlag kan imidlertid være i strid med bestemmelser i eller i medhold av saltvannsfiskeloven og fiskerigrenseloven. Landinger av fangster tatt av utenlandske fartøy er underlagt strenge regulerin-

ger i medhold av fiskerigrenseloven § 8 om ilandføring av fangster som ikke er fanget med norske fartøy. Fiskerigrenseloven § 5 forbyr utenlandske fartøy å foreta tilvirking, pakking eller omlasting av fisk, jf. også forskrift 6. august 1993 nr. 802 om forbud mot landing av fisk fanget i farvann utenfor norsk fiskerijurisdiksjon. Tilvirkningsforbudet gjelder ikke egen fangst før den omsettes, jf. råfiskloven § 2 og råfiskforskriften § 5 første ledd.

Ovennevnte omsetnings-, tilvirkings- og utførselsforbud gir salgslagene en eksklusiv omsetningsrett. Det er likevel et grunnleggende vilkår for omsetningsrett etter råfiskloven at den biologiske ressursen er omfattet av lovens virkeområde, og gjennomført i forskrift etter råfiskloven § 2, jf. Rt. 1971 s. 452. Hvilke viltlevende marine ressurser som regnes som råfisk og omfattes av ovennevnte, er positivt oppregnet i råfiskforskriften § 1. Oppstillingen omfatter de fleste kommersielt interessante fiskeslag, krepsdyr, bløtdyr, småhval og ål. Etter råfiskforskriften § 3 gjelder forbudene også oppdrettet laks, ørret, sjørøye m.v. til konsumanvendelse, men ikke oppdrettstorsk, da § 1 ellers har unntatt "kunstig klekket fisk" som omsettes til videre oppdrett eller konsum. Forbudet omfatter videre deler, produkter og biprodukter av omfattede viltlevende marine ressurser og oppdrettsfisk. Forbudet gjelder ikke import av fisk og fiskeprodukter, som allerede er blitt omsatt gjennom et salgsladd i utlandet.

Omsetningsretten gir salgslagene enerett til førstehåndsomsetningen. Råfiskforskriften § 2 inndeler omsetningen av råfisk til seks godkjente salgsgeslag. Fem av disse har sine ansvarsområder etter en geografisk inndeling, mens det siste etter hvilke arter som omsettes, nemlig pelagiske arter. Salgslagene er Skagerrakfisk, Rogaland Fiskesalgslag, Vest-Norges Fiskesalgslag, Sunnmøre og Romsdal Fiskesalgslag, Norges Råfisklag og Norges Sildesalgslag. Salgslagene har gjennom sin omsetningsenerett blitt tildelt fullmakter til å organisere førstehåndsomsetningen av fisk innenfor sine områder. Dette innebærer rett til å fastsette minstepris, dirigere og regulere fangster. Lagene fastsetter videre en avgift som beregnes av omsetningsverdien. Avgiftsmidlene skal benyttes til å dekke de utgifter salgslagene har i forbindelse med organiseringen og gjennomføringen av førstehåndsomsetningen.

#### *Fastsetting av minstepris*

Råfiskloven hadde som opprinnelig formål å sikre stabile priser for fiskerne, jf. Ot. prp. nr. 63 (1951) s. 8: "De fiskerorganisasjoner som er dannet og har

*fått lovbeskyttelse i medhold av råfiskloven har alle hatt til formål [gjennom organisert omsetning] å arbeide for gode og stabile priser og like salgsvilkår for de forskjellige grupper fiskere, og derigjennom hindre usunn konkurranse i utbudet av de tilvirkede fiskeprodukter".* Både fastsettelse av minstepris for den enkelte art og kontroll av at prisbestemmelsene overholdes, inngår i fullmakten etter råfiskloven § 4. Hjemmelen brukes i dag til å regulere prisene for de viltlevende marine ressurser som salgslagene har omsetningsrett for, gjennom at salgslagene normalt fastlegger minstepriser. Fastsettelse av pris skjer etter konsultasjoner mellom salgslaget og representanter for industrien. Dersom partene ikke blir enige, fastsetter salgslaget ensidig minstepris. Hovedregelen er at prisreguleringene skal avspeile markedsprisene, jf. Ot. prp. nr. 61 (1991-92) s. 18.

#### *Dirigering av fangster*

Salgslagene kan etter råfiskloven § 6 dirigere fangstene til bestemte kjøpere og regioner "når dette anses nødvendig for å få fangstene omsatt på den mest fordelaktige måten for fiskerne". Dirigeringsretten skal sikre en rasjonell omsetning av fangstene i forhold til tilgjengelig landingskapasitet. Denne retten har de senere år kun vært benyttet av Norges Råfisklag, men andre salgslag kan ha dirigeringsordninger basert på samtykke. Fangsten kan dirigeres til registrerte kjøpere. Etter lov 24. juni 1994 nr. 34 om registrering som kjøper i første hånd av råfisk m.v. og tilhørende forskrift 19. september 1997 nr. 1019 om registrering, skal alle søkere som oppfyller de fastsatte objektive vilkår, ha rett til å bli registrert som kjøper. Tidligere ble kjøperne godkjent av salgslagene. Salgslagene har således ikke lenger rett til skjønnsmessig å begrense antall godkjente kjøpere.

Det kan på bakgrunn av ovennevnte skisseres tre hovedformer for salgslagenes styring, levering og pris, jf. Ot.prp.nr.63 (1951) side 8: 1) *Salgslaget fastsetter pris- og leveringsvilkår, men fiskerne kan levere til hvilken som helst av de kjøpere, som er registrert etter lov 24. juni 1994 nr. 34 om registrering som kjøper i første hånd av råfisk m.v. og tilhørende forskrift,* 2) *Salgslaget fastsetter pris- og leveringsvilkår og dirigerer fiskerne til utvalgte registrerte kjøpere og* 3) *Salgslaget overtar fangsten og selger den videre til tilvirker, grossist eller detaljist.*

For at fangsten kan dirigeres, må fangsten etter § 6 omfattes av "organisasjonenes virksomhet". "Organisasjonenes virksomhet" omfatter ervervmessig omsetning og distribusjon av råfisk i førstehånd.



### Regulering av fangster

Salgslagene kan etter råfiskloven § 5 nedlegge midlertidig forbud mot fangst "når hensynet til avtaket krever det, eller for å oppnå en hensiktsmessig utnyttelse av fangstene". Et slikt fangstforbud berører ressursforvaltningen indirekte, selv om det er rene økonomiske lønnsomhetsbetraktninger som ligger bak. Det er hensynet til avtaket eller utnyttelsen av råstoffet som kan begrunne et fangstforbud, slik at dårlig prisnivå ikke kan anføres som begrunnelse for fangststopp. Det er videre klart at ressursmessige hensyn som påvirkning på andre fiskerier, heller ikke kan benyttes som begrunnelse innenfor råfiskloven § 5. Dersom det er gitt flere reguleringer som omhandler det samme fisket, er hovedregelen at fiskerne må rette seg etter de strengeste reguleringene.

Regulering med hjemmel i saltvannsfiskeoven § 6 og salgsvilkårenes betydning for ressursene

Saltvannsfiskeoven § 6 gir også salgslagene myndighet til å fastsette kvoter. Bestemmelsen er på samme måte som råfiskloven § 5, tiltenkt en overskuddsmessig avtakssituasjon, der det landes mer enn industrien kan avsette. Hjemmelen er pr. i dag ikke benyttet. I tillegg får salgslagene forretningsregler for hvordan fangsten skal leveres, ressursmessig betydning. Når fangsten avregnes hodekappet og sløyd mot et kvotegrnlag, vil tillatt kappeteknikk få ressursmessig betydning. Omregningsfaktorer er fastsatt i forskrift 7. november 1994 nr. 989 om omregningsfaktorer fra produktvekt til rund vekt. Dårlig kapping og utkast av usalgbare biprodukter vil bidra til at deler av havets levende ressurser går til spille. Pr. i dag er retten til å avgjøre på hvilken måte ressursene skal omsettes lagt eksklusivt til salgslagene, idet dette reguleres av salgslagene salgsvilkår etter § 4. Salgsvilkårene kan likevel ikke håndheves på en måte som gjør det umulig å regne tilbake til rund vekt på riktig måte i henhold til forskrift om omregningsfaktorer. Fiskeridepartementet har også generell instruksjonsrett i disse spørsmålene overfor salgslagene.

### Forholdet mellom erverv og fritidsfiske

Det kreves ikke registrering som selger for å omsette fangst. Det påhviler således kun en registreringsplikt for kjøper. I klagesak mellom en fritidsfisker og Norges Råfisklag angående fritidsfiskeres rett til å omsette sine fangster, har Fiskeridepartementet fastslått at fritidsfiskere (definert som ikke-manntallsførte fiskere) som hovedregel skal ha rett til å omsette fisk på samme vilkår som yrkesfiskere. Retten gjelder både ordinær omsetning til regis-

trerte kjøpere og omsetning på grunnlag av dispensasjon, f.eks. ved kaisalg. En fritidsfisker er dermed ikke forpliktet til å omsette fangsten, men dersom vedkommende ønsker å omsette, må dette i første hånd gjøres gjennom et salgslag.

### Salgslagenes kontrolloppgaver for ressursforvaltningen

Salgslagene kontrolloppgaver både kontroll av ressursuttak i forhold til saltvannsfiskeovens reguleringer og kontroll med salgslagene omsetningsrett og tilhørende vedtekter etter råfiskloven. Lagene bedriver dermed både ressurskontroll og omsetningskontroll, men begge deler får betydning for kontrollen av ressursene.

Det er salgslagene som foretar den løpende kvoteavregning av de kommersielt viktige bestandene i Norge i dag. Fiskeridirektoratet har en kontrollerende funksjon overfor salgslagene ved å påse at kontrollen fungerer, gjennom oppsyn og stikkprøver. *Utvalgets vurdering* av nødvendige tilpasninger i forhold til råfiskloven er fremstilt under kap. 11.6.

## 5.7 Matloven

Lov 19. desember 2003 nr 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) erstatter 12 lover som regulerer mat- og dyrehelse, deriblant tidligere lov 28. mai 1959 nr. 12 om kvalitetskontroll med fisk og fiskevarer o.a. (fiskekvalitetsloven) og lov 13. juni 1997 nr. 54 om tiltak mot sykdom hos fisk og andre akvatiske dyr (fiskesykdomsloven).

Matloven gjelder etter § 2 "alle forhold med produksjon, bearbeiding og distribusjon av innsatsvarer og næringsmidler, herunder drikkevann". Begrepet "produksjon" omfatter etter forarbeidene alt som brukes til menneskemat eller som innsatsvarer (f.eks. fôr) til menneskemat - herunder primærproduksjon fra jakt, fiske og innhøsting av ville bestander og viltvoksende vekster, jf. Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) s. 135. Videre omfattes senere produksjonsledd som produksjon, import til og med pakking, lagring, transport og omsetning, eller eksport. I forbindelse med utkastforbud regnes ressursen som høstet når den er skilt ut fra bestanden selv om den fortsatt befinner seg i sjø. Mye taler for at det er dette tidspunktet man må regne som start på primærproduksjon etter matloven. Primærproduksjon vil dermed også omfatte forhold knyttet til bruk av stående høstings- og fiskeutrustning, f.eks. røkting av garn.

Matlovens virkeområde dekker høsting av viltlevende marine ressurser innenfor formålet "å sikre helsemessig trygge næringsmidler og fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn langs hele produksjonskjeden, samt ivareta miljøvennlig produksjon" (§ 1). Stikkordsmessig kan man si at matloven i relasjon til høsting av viltlevende marine ressurser regulerer hensynet til dyrehelse, folkehelse og matkvalitet. En rekke forskriftshjemler i matloven er relevante for forhold som faller inn under ny havressurslov. Etter matloven § 7 kan man ved kongelig resolusjon regulere driften av aktiviteter som faller innenfor matlovens virkeområde, således også driften av fangst- og fiskefartøy eller sankingsvirksomhet.

Med hjemmel i matloven § 12 kan man ved kongelig resolusjon forby fangst, høsting og omsetning for å gjennomføre lovens formål eller for å ivareta internasjonale forpliktelser. I forarbeidene til § 12 (Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) s. 144) blir forbud mot fiske nevnt som eksempel. Om forholdet til ilandføringsplikt og utkastforbud etter saltvannsfiskeloven sier forarbeidene at et omsetningsforbud for fangsten ikke berører plikten til å ilandføre fangsten etter forskrifter fastsatt i medhold av saltvannsfiskeloven § 11:

" Den foreslåtte bestemmelsen åpner for at Kongen kan gi forskrifter som forbyr at fangst fra områder der det er fastsatt fangstforbud etter første ledd kan omsettes. Der forskrifter som forbyr dumping av fisk på havet er vedtatt med hjemmel i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv. § 11, vil norske fartøy ha plikt til å ilandføre fangst. Forskrift gitt med hjemmel i første ledd i forhold til ilandføring vil måtte vike for forskrifter gitt med hjemmel i saltvannsfiskeloven § 11".

Etter matloven § 25 kan Mattilsynet pålegge en virksomhet gjennom administrative vedtak å stenge aktiviteter når det har oppstått eller kan oppstå forhold som kan medføre fare for helseskadelige næringsmidler, dyrs eller planters helse eller fare for miljøskade. Aktiviteter i en virksomhet kan således bli stengt og gitt virksomhetskarantene i inntil 6 måneder dersom virksomheten ikke følger vesentlige pålegg eller grovt bryter regler i matlova.

Det saklige virkeområdet til matloven dekker det saklige virkeområde til havressursloven, hva angår marine ressurser som direkte eller indirekte benyttes til menneskeføde innenfor formålene dyrehelse, folkehelse og matkvalitet. Matloven gir bl.a. anledning til å regulere og fastsette forbud, dersom høstingsvirksomheter bryter med lovens krav. Regulering av høstingsvirksomheter gjen-

nom forskrift vil imidlertid skje ved kongelig resolusjon, slik at brede hensyn vil kunne hensyntas i eventuelle forskrifter. Mattilsynet kan etter mangelfullt oppfylte pålegg nedlegge virksomhetsforbud etter § 25, noe som kan få virkning for oppfyllelse av fiskefartøys aktivitetskrav etter deltakerloven og dermed for tildeling av neste års kvote, samt også for årets kvote (særlig ved overregulering). *Utvalget* påpeker at det vil være viktig at kvotefastsettelse etter havressursloven kan hensynta eventuelle virkninger av fangstforbud eller virksomhetsforbud fastsatt med hjemmel i matloven overfor berørte fartøy.

*Utvalget* foreslår at det i den nye havressursloven inntas en hjemmel til å forby høsting i områder påvirket av forurensning. Det er særlig pekt på signalverdien av å ha en slik bestemmelse i ressurslovgivningen. Det kan nok synes at en slik hjemmel er overflødig ved siden av matloven § 12. Imidlertid vil folkehelsehensynet også komme inn i forbindelse med produkter som ikke direkte eller indirekte benyttes som næringsmiddel, for eksempel produkter til kosmetikk eller medisin. For å hindre at viltlevende marine ressurser som for eksempel er blitt eksponert for radioaktivitet benyttes i kosmetikk eller industri (eks. tekstiler), kan det være behov for å forby eller begrense høsting i forurensede områder. Deler av økosystemet kan også være spesielt sårbart etter forurensning, slik at forbud eller begrensning av høsting kan bli aktuelt utfra økosystembetragtninger. En slik hjemmel vil videre kunne benyttes av Fiskeri- og kystdepartement som forvaltningsansvarlig for marine høstingsaktiviteter, uten å måtte gå veien om behandling i Statsråd. *Utvalget* finner det således hensiktsmessig å fremme forslag om slik hjemmel i forslag til ny havressurslov, jf. lovutkastet § 2-2 og merknadene til bestemmelsen.

## 5.8 Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven (lov 14. juni 1985 nr. 77) § 1 fastslår at loven og dens bestemmelser gjelder ut til grunnlinjene.

Saltvannsfiskeloven § 25 gir fisker en betinget rett til låsettingsplass, samtidig som det legges begrensninger på høsting og ferdsel i nærmere angitte avstander fra stenget. Den rett fisker har etter denne bestemmelsen vil kunne begrenses gjennom arealplaner etter plan- og bygningsloven. Frem til gjennomføringen av planen vil imidlertid tidligere arealbruk kunne fortsette så lenge denne ikke vanskeliggjør gjennomføringen av planen, jf.

plan- og bygningsloven §§ 20-6 og 31. Dersom det oppstår interessenetninger mellom et planforslag og eksisterende låssettingsplasser, må dette løses i den kommunale planprosessen, eventuelt slik at ressursforvaltningen fremsetter innsigelse mot planforslaget, slik at tiltaket må gjøres til gjenstand for en mer omfattende samordningsprosess. Alternativt kan et kommunalt tiltak etter plan- og bygningsloven reguleres av saltvannsfiskeloven § 27 i forskrift gitt ved kongelig resolusjon. Saltvannsfiskeloven § 27 gir hjemmel til ved kongelig resolusjon å gi forskrifter om utøvelsen av annen virksomhet enn høsting for å beskytte naturlige og kultiverte fiskeressurser, anlegg for dyrking av alger og fiskernes fangstmuligheter, herunder bruk av kaste- og låssettingsplasser. Hjemmelen i saltvannsfiskeloven § 27 har aldri vært benyttet. Dette skyldes trolig at konkurransen om arealer i kystsonen til nå ikke har vært så stor at spørsmålet har kommet på spissen, samt at berørte sektormyndigheter (eventuelt ved bruk av innsigelsesinstutttet etter plan- og bygningsloven) har sett verdien av samordning og omforente løsninger som tar nødvendig hensyn til fiskeressursene når det fattes rettslig bindende vedtak om arealbruk i sjøområder.

Rettslig sett vil betydningen av en forskrift etter saltvannsfiskeloven § 27 være en særskilt form for områdevern som kan sammenlignes med virkningen av en verneplan etter naturvernloven. I forarbeidene til nåværende plan- og bygningslov, Ot. prp. nr. 56 (1984-85), er det om virkeområdet mot fiske uttalt på side 99:

"Loven tar ikke sikte på å regulere fiske, men vil indirekte få betydning for slik virksomhet. Ved at havbunn og havoverflate blir gjort til gjenstand for planlegging eren sikret at etablering av faste anlegg og virksomhet i sjøen ikke skjer tilfeldig, men etter en samlet vurdering hvor også fiskeriinteressene må tillegges betydelig vekt. Det vil også være hjemmel til å verne viktige gyte- og yngleplasser mot annen virksomhet. Det vises i denne forbindelse til lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. § 27 som gir Kongen hjemmel til å gi forskrifter om utøvelse av annen virksomhet enn fiske for å beskytte fiskeplasser og fangstmuligheter m.v. Planer etter plan- og bygningsloven vil ikke kunne oppheve slike bestemmelser med mindre fiskerimyndighetene er enige. Mener fiskerimyndighetene at det er nødvendig å innføre slike bestemmelser, vil disse slå gjennom i forhold til vedtatte planer etter plan- og bygningsloven. Planen bør i tilfelle endres. Det er derfor viktig at planmyndighetene og fiskerimyndighetene samarbeider".

Saltvannsfiskeloven § 27 er etter ordlyden svært vid, og det er i fellesrundskriv T-4/96 fra Fiskeridepartementet og Miljøverndepartementet nevnt som eksempler på hva som kan forbys: utlegging av flytebrygger, oppankring av båter, hensynsløs ferdsel av fritidsbåter i fisketiden, samt utbyggings- og anleggsarbeid. Dersom det i fremtiden skulle bli aktuelt å benytte hjemmelen til å gi forskrifter etter saltvannsfiskeloven § 27 vil forholdet, som det fremgår av det ovenstående, være at forskriften slår gjennom i forhold til eksisterende planer, som bør endres, og at forskriften må legges til grunn ved utarbeidelsen av fremtidige planer.

I NOU 2003:14 "Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven" har Planlovutvalget utredet og foreslått en ny plandel av plan- og bygningsloven. Planlovutvalget foreslår bl.a. å utvide lovens saklig virkeområde til én nautisk mil utenfor grunnlinjene. Videre foreslår utvalget en hjemmel for at Kongen gjennom forskrift kan fastsette annet virkeområde i bestemte områder i sjøen. Planlovutvalget har i deres utredning kapittel 7.16 en utførlig omtale av planlegging i kystsonen og forslag til nye bestemmelser som legger til rette for en mer integrert og helhetlig planlegging av sjøarealer og tilstøtende landarealer. Planlovutvalget foreslår et eget kapittel i loven om slik kystoneplanlegging. Planlovutvalget omtaler også forholdet til saltvannsfiskeloven og peker blant annet på at saltvannsfiskeloven ikke har regler om arealdisponering.

Plan- og bygningslovens regler om arealplanlegging gjelder imidlertid ut til grunnlinjen. I kommuneplanens arealdel kan arealer avsettes til særlige formål også i sjøen etter § 20-4 første ledd nr. 5. Dette videreføres i Planlovutvalgets forslag, men med to viktige endringer: Arealet kan omfatte både havet og det tilhørende strandområdet, og det skal kunne gis retningslinjer og bestemmelser, og fastlegges hensynssoner, også i havet. Med bakgrunn i behovet for å sikre særskilte områder i havet for høsting, vil kommuneplanens areldel og eventuelt områdeplan og detaljplan kunne brukes for å sikre bestemte områder for visse høstingsaktiviteter. Det siktes her særlig til faste kaste- og låssettingsplasser. Disse vil kunne sikres i forhold til annen aktivitet gjennom planformål, hensynssoner og bestemmelser. Det samme gjør seg gjeldende for verneområder. Det ligger også i dagens regler om planer for sjøområder (§ 20-4 første ledd nr. 5) at det kan avsettes verneområder i havet, som eventuelt også må kunne få betydning for ferdsel, fiske osv. Planlovutvalget har videre en gjennomgang av forholdet mellom særlover og Plan- og bygningsloven og foreslår endringer i en del andre

aktuelle lover. Planlovutvalget baserer seg på at vedtak etter sektorlover så vidt mulig skal bygge på planer etter plan- og bygningsloven. Det er nå startet opp et arbeid med en Ot.prp. om ny plandel av plan- og bygningsloven.

## 5.9 Havne- og farvannsloven

Forvaltning av havner og ferdsel i indre farvann reguleres av lov 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann mv. (havne- og farvannsloven). Lovens formål er å legge tilrette for en best mulig planlegging, utbygging og drift av havner og å trygge ferdselen på sjøen, jf. § 1. Loven gjelder i norsk indre farvann og på norsk sjøterritorium.

Fiske- og fangstfartøy må respektere de til enhver tid gjeldende regler for skipsfarten og virksomhet innenfor havnedistrikt. Dette innebærer at det kan fastsettes ferdsels- og bruksbegrensninger som begrenser høstingen av villlevende marine ressurser etter havne- og farvannsloven. Fartsbegrensninger vil medføre at visse typer redskap ikke kan benyttes effektivt, mens fiske kan forbys i farled. Med farled forstås en avgrenset trafikkåre (seilløp) for skip/båter i kystsonen. Begrensningene kan fastsettes innenfor et havnedistrikt av kommunen (kap. IV), og utenfor havnedistriktet av Kongen innenfor sjøterritoriet på 12 mil fra grunnlinjene, jf. § 2. Kongen har etter § 6 myndighet gjennom forskrift eller enkeltvedtak om bruk eller forbud mot bruk av avgrensede farvann av hensyn til rikets sikkerhet, trafikkavviklingen eller allmenne miljøhensyn. Departementet kan etter samme bestemmelse gi regler om trafikkavvikling. Sjøveiregel 10 fastslår blant annet at fiskefartøy skal holde unna for annen skipsfart.

Etter § 8 kan Kystdirektoratet gi forskrift eller vedtak om oppgaver som kan utføres ved kaianlegg og havnekonstruksjoner. Etter saltvannsfiskeloven § 27 har Kongen hjemmel til å regulere annen virksomhet enn fiske for blant annet å beskytte mulighetene for fiske, men hjemmelen er aldri benyttet (se ovenfor). Utvalget antar at en eventuell slik regulering vil slå igjennom overfor reguleringer etter havne- og farvannsloven §§ 6 og 8.

## 5.10 Kystvaktloven

Lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten inneholder en samlet regulering av Kystvaktens organisasjon, ansvar og myndighet.

Kystvakten er en del av det militære forsvar. Som ledd i den operative ressurskontrollen på havet skal Kystvakten etter kystvaktloven § 9 føre kontroll med overholdelsen av regler gitt i eller i medhold av blant annet lov 17. juni 1966 nr. 19 om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. i Norges territorialfarvann, lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone, lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. og lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst. Kystvaktens operative ressurskontroll omfatter i hovedsak kontroll av fiske-, fangst- og omlastningsfartøyer i sjø innenfor norsk jurisdiksjon.

I fiskeri- og fangstoppsynet har Kystvakten i henhold til kystvaktloven kap. 5 myndighet til å iverksette nærmere bestemte kontroll- og tvangstiltak. Kystvakten har en inspeksjonsrett etter § 29 som omfatter rett til å stanse fartøyer og undersøke fartøyer og faste innretninger. Under sin kontrollvirksomhet skal Kystvakten gis uhindret adgang til fartøyer og faste innretninger. De skal få tilgang til eller fremlagt relevante opplysninger. Kystvakten kan etter § 27 foreta fysiske inngrep mot person, fartøy eller fast innretning, i den utstrekning inngrepet fremstår som nødvendig og forholdsmessig. I kystvaktloven § 21 første ledd er Kystvaktens tjenestemenn gitt begrenset politimyndighet bl.a. når det gjelder kontroll som det er vist til i § 9. Kystvaktens tjenestemenn kan etter § 21 annet ledd foreta etterforskning ved mistanke om overtredelse av ovennevnte bestemmelser, samt foreta ransaking etter § 26 av person, fartøy og fast innretning. Etter § 25 kan Kystvakten oppbringe fartøy til norsk havn. Ved etterforskning og anvendelse av tvangsmidler er Kystvakten etter kystvaktloven § 34 underlagt påtalemyndigheten.

Etter § 24 har Kystvakten rett til å treffe de tiltakene som er nødvendige for å opprettholde ro og orden på fiske- og fangstfelter, herunder sikre og skjerme områdene mot uvedkommende. Kystvakten har etter bestemmelsen en primærkompetanse som kan benyttes preventivt.

Kystvakten skal også kontrollere forskningsaktivitet som skjer med hjemmel i ovennevnte lover, og har i § 32 hjemmel til å kreve at vitenskapelige undersøkelser eller annen forskningsvirksomhet suspenderes eller stanses dersom fastsatte vilkår for å utføre slik virksomhet ikke er fulgt.

I dag er kontroll med bestemmelser i eller i medhold av lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. en viktig oppgave for Kystvakten. Lovutkastet til havressurslov foreslår en betydelig utvidelse av saltvannsfiskelovens virkeområde. Dersom saltvannsfiskeloven erstattes av ny havressurslov, vil lov om Kystvakten etter utvalgets mening måtte

endres for å etablere et tilsvarende ansvar for den sjøgående kontroll av regler gitt i eller i medhold av havressursloven. Straffebestemmelser i kystvaktloven § 36 bør også endres slik at subjekt for straff og strafferamme samsvarer med havressursloven, se kap. 13.3, 13.4 og 16.2.1.

### 5.11 Forslag til ny naturmangfoldlov

I henhold til utredningsoppgave nr. 5 i mandatet skal utvalget "vurdere hensiktsmessige grensesnitt og koblinger mellom "havressursloven" og fremtidig lovgivning for en samordnet forvaltning av biologisk mangfold".

Biomangfoldlovutvalget har i NOU 2004:28 lagt frem et forslag til ny lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven). I Biomangfoldlovutvalgets utredning pkt. 3.4 på s. 63 sies det om forholdet til ny havressurslov:

"På tre områder er det særlig et behov for å se forslagene til de to lovutvalgene i sammenheng. Det gjelder spørsmålene om høsting av marine arter, om marine verneområder og om tilgang til genressurser. Biomangfoldlovutvalget foreslår - i tråd med sitt mandat om å gi regler som samordner forvaltningen på en bedre måte - generelle prinsipper for høsting for alle arter og generelle regler for tilgang til genetisk materiale. I tråd med generelle regler og prinsipper som blir vedtatt som følge av utvalgets forslag, vil det i en ny havressurslov kunne gis mer spesifikke eller detaljerte bestemmelser. Det inngår i Biomangfoldlovutvalgets mandat å foreslå regler om vern, herunder vern i sjø. Dette utelukker ikke at Havressurslovutvalget foreslår regler om særskilt beskyttelse i noen områder mot fiske, annen høsting eller en bestemt redskapsbruk som anses som en trussel mot det biologiske mangfoldet. Vern og andre former for beskyttelse vil kunne supplere hverandre, slik det også er forutsatt i arbeidet med marin verneplan".

#### *Utvalgets vurdering*

Utvalget er enig i de vurderinger som er gjort av Biomangfoldlovutvalget, slik at det primært er de tre områdene: høsting av marine arter, marine verneområder og tilgang til genressurser, som berører hverandre direkte i de to lovforslag.

Etter saltvannsfiske-loven foreligger også et klart berøringspunkt i forhold til introduserte arter og organismer, men utvalget foreslår her at introduksjon av fremmede arter reguleres av for-

slag til ny naturmangfoldlov alene, da slik introduksjon berører det biologiske mangfold direkte.

Når det gjelder høsting av villlevende marine arter, har utvalgets flertall foreslått at forslag til ny havressurslov ikke skal underlegges bevaringsprinsippet som foreslått i den nye naturmangfoldlov §§ 15 og 16, jf. flertallets drøftelser og konklusjon under kap. 6.2. Flertallets standpunkt er således ikke forenlig med Biomangfoldlovutvalgets standpunkt. Mindretallet går imidlertid inn for at bevaringsprinsippet legges til grunn for forslag til ny havressurslov i samsvar med forslaget til ny naturmangfoldlov. Utvalget forutsetter at den videre behandling av de to lovforslagene vil avklare forholdet mellom lovene på dette punkt.

Marine verneområder etter forslag til ny naturmangfoldlov kap. V, vil slå igjennom overfor reguleringer i medhold av havressursloven, slik at utnyttelse etter havressursloven innenfor et opprettet marint verneområde, kun er tillatt innenfor rammene av vernevedtaket. Et vern etter naturmangfoldloven kan gjelde enhver aktivitet, mens utvalgets forslag til områdebeskyttelse kun vil omfatte høsting og andre utnyttelsesaktiviteter i medhold av loven. Etter utvalgets mening er forholdet mellom de to lovforslag i utgangspunktet uproblematisk, da både Biomangfoldlovutvalget og Havressurslovutvalget legger til grunn at vern etter forslag til ny naturmangfoldlov og andre former for beskyttelse i medhold av sektorlovverk vil kunne utfylle hverandre.

I forhold til tilgang til marine genressurser, har de to lovforslagene forskjellig utgangspunkt. Forslag til ny naturmangfoldlov legger til grunn at genetisk materiale er en felles ressurs, som skal forvaltes slik at utnyttelsen er til mest mulig gagn for miljø og mennesker. I forslaget til ny naturmangfoldlov foreslås ikke krav om samtykke for å utnytte marint genetisk materiale, og således heller ikke regler om utbyttefordeling ved uttak eller utnyttelse av norsk genetisk materiale. Forslag til ny naturmangfoldlov oppstiller likevel en meldepikt når norsk genetisk materiale skal utnyttes i næringsøyemed.

Forslag til ny havressurslov inneholder særlige regler for uttak av genmateriale i marin sektor i forhold til forslag til ny naturmangfoldlov. Av prinsipielle grunner foreslår utvalget at staten uavhengelig eier norsk marint genetisk materiale. Videre vil bioprospektering i sjø kreve tillatelse etter havressursloven. Slik tillatelse vil være nødvendig på grunn av at uttaket og virksomheten skal vurderes i en ressursmessig sammenheng. Utvalget foreslår derfor ikke krav om tillatelse for å utnytte genressurser som allerede er høstet og

befinner seg i private samlinger eller i den lokale fiskedisken. Imidlertid er det foreslått særskilt fullmakt til å fastsette krav om samtykke fra staten for utnyttelse av norsk marint genetisk materiale, og gjøre slikt krav om samtykke betinget av at staten tilstår økonomiske fordeler eller andre fordeler fra utnyttelsen.

### 5.12 Forskriften om utenlandsk vitenskapelig havforskning i norske farvann

Havforskningsforskriften (forskrift 30. mars 2001 nr. 360) gjennomfører forskningsreglene i Havrettskonvensjonen del XIII, og regulerer utenlandske forskeres adgang til å foreta undersøkelser i Norges indre farvann, sjøterritorium, økonomiske sone og på kontinentalsokkelen, hvilket ikke kan utføres uten samtykke fra Fiskeridirektoratet etter § 6. Forskriften gjelder kun utenlandsk vitenskapelig havforskning i norske jurisdiksjonsområder. Norske havforskningsprosjekter med norske fartøy, vil være omfattet av norsk ressurslovgivning og de dispensasjoner som der gis, jf. saltvannsfiskeloven § 2 siste ledd og deltakerloven § 3 annet ledd.

Etter Havrettskonvensjonen art. 238 flg. foreligger det en alminnelig plikt til å gi samtykke til andre staters og kompetente internasjonale organisasjoners vitenskapelige havforskning i den økonomiske sone, i samsvar med konvensjonens regler. Denneplikten omfatter etter § 3 likevel ikke forskningsprosjekter som er av direkte betydning for undersøkelse etter og utvinning av, både levende og ikke-levende naturforekomster. En kan således ikke med hjemmel i havforskningsforskriften foreta undersøkelser eller ressursuttak som i realiteten faller inn under virksomheter som omfattes av de oppstilte lovers virkeområde i forskriftens § 7, blant annet saltvannsfiskeloven, kontinentalsokkeloven, petroleumsloven og fiskerigrenseloven.

Havforskningsforskriften regulerer etter utvalgets mening ikke forskning i norske farvann med kommersielle formål, da alminnelig vitenskapelig havforskning aldri kan gi rettslig grunnlag for noe krav på noen del av det marine miljø eller dets forekomster etter Havrettskonvensjonen art. 241. Leting etter marine genressurser for rene kommersielle formål vil derfor regnes som bioprospektering, som havressursloven og biomangfoldloven skal gi nærmere regler for i samsvar med Biomangfoldkonvensjonen. Tillatelse til å drive kommersiell forskningsvirksomhet i norske farvann vil

etter nærmere avtalte vilkår kunne være betinget av økonomiske gjenytelser, eller tilgang på forskningsresultater.

### 5.13 Forholdet til EØS-avtalen og EU-retten

EØS-avtalen, som trådte i kraft 1. januar 1994, legger grunnlaget for et økonomisk samarbeidsområdet mellom EU og EFTA-statene. De grunnleggende prinsipper for avtalen er fritt varebytte, fri bevegelse for personer, fri bevegelse for tjenester, fri bevegelse for kapital og opprettelsen av et system som sikrer at konkurransen ikke vris (konkurrans- og statsstøtteregler). EØS-avtalen omfatter således i utgangspunktet ikke bestemmelser knyttet til den marine ressurspolitikken, og får dermed ingen direkte betydning for reguleringer etter den nye havressursloven.

#### *EØS-avtalens betydning for toll og handel på andre villlevende marine ressurser enn fisk*

EØS-avtalens bestemmelser om det frie varebytte gjelder ikke jordbruks- og fiskeriprodukter, som følge av at Norge valgte å beholde eksklusiv råderett over fiskeri- og landbrukspolitikken. Tollreguleringene mellom landene er derfor fastsatt særskilt. Det følger av art. 20 i avtalen at: "Bestemmelser og ordninger som får anvendelse på fisk og andre produkter fra havet er fastsatt i protokoll 9".

Protokoll 9 fastsetter bl. a regler for tollsatser om fisk og andre marine produkter.

I henhold til protokollens art. 2 har EU som tollunion, forpliktet seg til ikke å anvende kvantitative importrestriksjoner eller tiltak med tilsvarende virkning for de varer som er oppført i tillegg 2 tabell II. Forutsetningen for å oppnå disse tollettelserne er at fisken har EØS-opprinnelse (art. 3).

Det kan ikke fastsettes kvantitative importrestriksjoner for varer nevnt i tillegg 2 til protokoll 9. Dette følger av artikkel 2 nr. 5 i protokoll 9. EØS-avtalen får i medhold av artikkel 8 nr. 3 som hovedregel kun anvendelse for varer som hører inn under kapittel 25-97 i det harmoniserte system for beskrivelse og klassifisering av varer. Dette innebærer at alle marine produkter faller utenfor EØS-avtalen. Imidlertid vil enkelte marine produkter være en del av produkter som faller inn under avtalen, dette gjelder f. eks. produkter brukt i kosmetikk og lignende. Likevel vil ikke en utvidelse av saltvannsfiskelovens anvendelsesområde til å omfatte alle villlevende marine ressurser i den nye havressursloven stride mot EØS-avtalen.

Etter art. 13 kan det innføres forbud eller restriksjoner på import, eksport eller transitt av hensyn til offentlig moral, orden og sikkerhet, vernet om menneskers og dyrs liv og helse m.v. Videre er bestemmelser knyttet til kvalitetskontroll av fisk etter art. 17 i avtalen inntatt i Vedlegg I.

#### *Protokoll 9s betydning for markedsordningen*

Gjennom artikkel 4 i Protokoll 9 er Norge forpliktet til å endre markedsordninger i fiskerisektoren som vrir konkurransen. Begrepet markedsordninger i fiskerisektoren innebærer blant annet vilkår for prisfastsettelse, hvem som skal kjøpe, selge og på hvilken måte landing av fangster skal foregå. Dette reguleres i dag av lov 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk (råfiskloven) med tilhørende forskrifter (se kap. 5.6).

Under EØS-forhandlingene kom partene frem til at det i hovedtrekk er samsvar mellom prinsippene for omsetningsordningene i Norge og tilsvarende prinsipper i EU. Avtalen åpner likevel for at partene skal komme sammen for å undersøke om det fremdeles skal være ordninger som fører til konkurransevridning. Den norske markedsordningen ble gjennomgått i forbindelse med Ot. prp. nr. 96 (1991-1992), hvor det på s. 1 ble uttalt: *"Etter forhandlingene er det avklart at norsk lovgivning om omsetningen av fisk i hovedtrekk kan opprettholdes. Det er derfor ikke nødvendig med vesentlige endringer i lovgivningen som følger av EØS-avtalen"*.

Det er i dag alminnelig antatt at salgsorganisasjoner etter råfiskloven er forenlige med prinsippene etter art. 4 i protokoll 9, dersom organisasjonene er opprettet på initiativ fra fiskerne, anerkjenner frihet til å bli og til å opphøre å være medlem, og ikke har en dominerende stilling, med mindre det er nødvendig for å oppnå målene for den felles fiskeripolitikk.

Art. 20 og protokoll 9 gjelder generelt for marint råstoff. Dette innebærer at en utvidelse av virkeområdet etter råfiskloven til å gjelde andre viltlevende marine ressurser enn de som følger av råfiskloven § 2 og råfiskforskriften, ikke vil medføre noen rettslig forskjell fra inngåelsen av EØS-avtalen, da markedsordningen for de nye marine produkter vil foregå på samme måte som i dag (se kap. 5.6). Dersom det opprettes nye omsetningssystem i første hånd for enkelte kommersielle viltlevende marine ressurser, vil systemet måtte ta de samme konkurransemessige hensyn som i dag er lagt til grunn ved tolkingen av protokoll 9, dersom enkelte aktører skal gis en særlig stilling i markedet.

Artikkel 5 fastslår fiskefartøyers adgang til havner på andre avtaleparters territorium, men gir

samtidig anledning til å nekte ilandføring av fangst av en fiskebestand av felles interesse når det foreligger alvorlig uenighet om forvaltningen av den. Denne bestemmelsen har bl.a. vært benyttet som hjemmel til å forby landinger av sild fra Smutthavet.

#### *Etableringsretten og fri flyt av kapital i fiskerisektoren*

Unntaket etter art. 20 og protokoll 9 gjelder kun i forhold til reglene om det frie varebytte. I forhold til etableringsretten etter EØS-avtalens Artikkel 31 skal det ikke være begrensninger i etableringsadgangen for statsborgere fra en av EUs medlemsstater eller en EFTA-stat på noen av statenes territorium.

Etter Artikkel 40 i EØS-avtalen skal det mellom avtalepartene heller ikke være noen restriksjoner på overføring av kapital tilhørende personer som er bosatt i EU eller EFTA-statene, og ingen forskjellsbehandling på grunnlag av partenes statsborgerskap, bosted eller steder for kapitalanbringelsen. Vedlegg XII til art. 40 inneholder imidlertid følgende unntaksbestemmelse:

*"Uten hensyn til avtalens Artikkel 40 og bestemmelsene i dette vedlegg kan Norge fortsette å anvende restriksjoner som gjelder den dag avtalen undertegnes, på utenlandske statsborgeres rett til å eie fiskefartøyer. Restriksjonene skal ikke være til hinder for at utenlandske statsborgere investerer i landbasert fiskeforedling eller i selskaper som bare er indirekte engasjert i fiske. Nasjonale myndigheter skal ha rett til å pålegge selskaper som helt eller delvis er ervervet av utenlandske statsborgere, å avvikle investeringer i fiskefartøyer"*.

Vedlegg XII stipulerer at Norge kan beholde "restriksjoner som gjelder den dag avtalen undertegnes". Disse restriksjonene gjelder retten til å "eie fiskefartøyer", og begrensningene kan dermed videreføres for andre viltlevende marine ressurser enn fisk, uansett om det er deltakerloven eller havressursloven som regulerer høstingsvirksomheten. Eksempelvis benyttes deltakerloven allerede i dag til å regulere fiske til raudåte, slik at det ikke er den biologiske arten det høstes av som er avgjørende. Det avgjørende er at det er fiskefartøyer som benyttes i å ta opp de viltlevende marine ressurser. Det vil således også være uproblematisk å utvide deltakerloven til å gjelde annen høstingsvirksomhet enn fiske og fangst, for å unngå en utvidende tolking av hjemmelsgrunnlaget i deltakerloven, eller opprette egne fartøyregistre for enkelte nye høstingsvirksomheter i havressursloven. Det er imidlertid klart at eventuelle nye registre ikke

kan ha strengere restriksjoner enn vedlegg XII legger opp til.

Norge kan derfor etter utvalgets vurdering opprettholde gjeldende bestemmelser om at utenlandske statsborgere eller selskaper maksimalt skal kunne eie fire tideler i et norsk fiskefartøy, også for fartøy som høster på andre viltlevende marine ressurser enn fisk og sjøpattedyr.

#### *Marine genressurser*

Utnyttelse av marine genressurser vil omfattes av EØS-avtalen. Art. 20 og protokoll 9 er ment å omfatte marint råstoff og produkter til konsum, mens unntaket fra art. 40 om fri overførsel av kapital gjelder eierskap til fiskefartøy. Etablering og investeringer i bioteknologisk industri, må som følge av dette være underlagt prinsippet om likebehandling (generelt nedfelt i EØS art. 4). Imidlertid vil reguleringer om tilgang til eller utnyttelse av norske marine genressurser kunne være nasjonalt diskriminerende i henhold til Havrettskonvensjonen og Biomangfoldkonvensjonen, da tilgang til norske viltlevende marine ressurser ikke omfattes av EØS-avtalen.

#### *Notifikasjon*

Den nye havressursloven vil ikke inneholde tekniske regler, og må således ikke notifiseres EU som teknisk regelverk. Enkelte forskrifter som stil-

ler tekniske krav til fartøy og redskap, kan imidlertid tenkes å være omfattet av notifikasjonsplikten etter notifikasjonsloven. Dette må vurderes individuelt for hvert enkelt tilfelle.

#### *Forholdet til EU-retten*

Havressursloven inneholder ingen særegne bestemmelser for gjennomføring av EU-rettsakter på ressursforvaltningens område, ettersom de viltlevende marine ressurser forvaltes suverent av Norge. Ved et eventuelt EU-medlemskap vil havressursloven måtte endres, dersom loven skal ha en egen hjemmel for særskilte gjennomføringer av EU-rettsakter, slik for eksempel det er gjort i den danske fiskerilov.

#### *Utvalgets vurdering*

Etter *utvalgets* vurdering vil ikke EØS-avtalen være til hinder for en utvidelse av saltvannsfiskeovens, deltakerlovens eller råfisklovens virkeområder til å omfatte alle viltlevende marine ressurser. Dette innebærer ingen realitetsendring i forhold til dagens situasjon. Masseuttak av viltlevende marine ressurser med fiskefartøy vil som i dag holdes utenfor avtalen. Utvalget ser heller ingen begrensninger i å opprette egne registre for fiskefartøy med samme adgangsvilkår for utenlandske borgere, som etter dagens restriksjoner.



## Kapittel 6

# Statens eiendomsrett og forvaltningsansvar

### 6.1 Statlig eiendomsrett til villevende marine ressurser

Utvalget er etter mandatet utredningsoppgave pkt. 3 bedt om å utrede *"om havressursloven bør og kan inneholde en bestemmelse om statens eiendomsrett til de levende marine ressursene i havet. Bestemmelsen bør avklare i hvilken grad man kan utnytte levende marine ressurser på privat grunn, som ikke faller inn under reguleringen av havbeite og havbruk"*.

#### 6.1.1 Rettslig utgangspunkt

Eiendomsrett kan defineres som den rett som hjemler eieren av en formuesgjenstand all den rådighet over den, som ikke er særlig unntatt i lov eller andre rettsregler. Rådigheten deles gjerne i en juridisk rådighet (retten til å selge m.v.) og en fysisk rådighet (rett til hugge, høste, bruke o.s.v.). Eiendomsrett kan også avgrenses negativt ved at eier kan hindre andres rådighet over eller utnyttelse av gjenstanden.

Utgangspunktet for villevende marine ressurser er at "ville dyr og vill fisk ansees som eierløse", jf. Thor Falkanger: Tingsrett (Oslo 1996) s. 54. I Rt. 1999 s. 14 uttales også at fisk er å regne som eierløse før høsting. Av den grunn har man tradisjonelt sagt at rett til å fiske i saltvann er en allemannsrett. I en artikkel om allemannsretten i Lov og rett 1999 s. 170 av Thor Falkanger er det beskrevet: *"Endelig minner jeg om at vi har vidtgående allemannsrettigheter til fiske i saltvann, noe som har en blek parallell i det frie midtparti i endel av våre store innsjøer. Disse almene fiskerettighetene holder jeg utenfor - fordi her har man ingen konflikt almenhet-grunneier"*.

Forslaget til ny havressurslov vil ha all utnyttelse av villevende marine ressurser som virkeområde. Det er således et spørsmål om det av prinsipielle grunner vil være hensiktsmessig å etablere en formell eiendomsrett for staten, som vil gi ryddigere forhold i rettslige spørsmål vedrørende adgang, fordeling og uttak av ressursene. På den måten blir statens suverene rett til å forvalte og fordele ressursene på en best mulig sam-

funnsøkonomisk og rettferdig måte tydelig. Eksempelvis vil statlig eiendomsrett til ressursene fungere som et logisk (men ikke rettslig nødvendig) premiss for ressursrente av den meravkastning deltakere i et lukket fiskeri nyter godt av. Staten er i dag allerede eier av bunnfaste arter i medhold av lov 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster § 2, første punktum. Ved utvidelse av virkeområdet i ny havressurslov til alle villevende marine ressurser vil det være konsekvent å utvide eiendomsretten til alle marine arter og bestander, fremfor at staten kun har eiendomsrett til bunnfaste arter.

Som det fremgår under pkt. 6.1.3 er det svært ulike bestemmelser i annen ressurslovgivning. Disse forskjellene har på flere punkt historiske begrunnelser. Etablert privat eiendomsrett er en vesentlig del av dette. Om slike private rettigheter skal undergis statlig eiendomsrett, må det etter legalitetsprinsippet foreligge hjemmel i lov. Etter Grunnloven § 105 skal det ytes full erstatning ved ekspropriasjon.

Når det gjelder utnyttelse av marine genressurser, vil dette måtte knyttes opp mot tre eiendomsaspekt: Det *første* er eiendomsretten til den fysiske ressursen, som vil kunne overføres fra staten til ny eier gjennom lovlig høsting eller bioprospektering, eller gjennom omsetning. For det *andre* vil eiendomsretten kunne omfatte det genetiske materiale (gener og molekylerforbindelser og den informasjon disse inneholder) som er adskilt fra den fysiske ressursen. For det *tredje* er det en immateriell eiendomsrett til oppfinnelser fra utnyttelse av det genetiske materialet, som etter patentlovgivningen gir patenthaver beskyttelse mot andres tilsvarende utnyttelse. Dette siste eiendomsaspektet skal ikke være knyttet opp mot ressursen eller det genetiske materiale som sådan, men mot en oppdaget utnyttelse av ressursen. Ettersom statlig eiendomsrett eventuelt vil være knyttet til den fysiske ressurs og iboende genetiske materiale, vil statlig eiendomsrett ikke være til hinder for patentbeskyttelse av en bestemt utnyttelse.

### 6.1.2 Rettslig forankring i Havrettskonvensjonen og forholdet til norsk økonomiske sone

Havrettskonvensjonen fastsetter en rettsorden for havene i forholdet mellom suverene stater med sikte på lette internasjonalt samkvem og fremme en fredelig bruk av havene. Konvensjonen bygger således på grunnleggende folkerettslige prinsipper om suverene rettigheter og statens overhøyhet over ressursene i økonomisk sone og på kontinentalsokkelen. En bestemmelse om at retten til ressursene tilligger staten er derfor et signal både utad og innad om at det kreves tillatelse til å utnytte alle forekomster i havet. Retten til ressursene innebærer også en eksklusiv rett til ressursforvaltning.

Konvensjonen regulerer imidlertid ikke direkte forholdet eller rettighetsfordelingen mellom staten og dens rettssubjekter, slik som f.eks. de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene gjør. Det er således opp til statene selv å bestemme hvordan de ressurser Havrettskonvensjonen etablerer rettigheter til skal allokeres. En ny bestemmelse som slår fast prinsippet om statens eiendomsrett til ressursene må også forstås med denne begrensning. Blant annet vil den norske stat verken ha eksklusiv eller uinnskrenket eiendomsrett til bestander og ressurser som beveger seg ut av norske jurisdiksjonsområder. Norge er dessuten bundet av klare forpliktelser til å gi andre stater adgang til ressursene både i og utenfor norske jurisdiksjonsområder samt samarbeide om deres forvaltning.

Det er på den annen side intet i Havrettskonvensjonen eller andre ressursrelaterte konvensjoner Norge er bundet av som forhindrer at den nasjonale ressurslovgivningen også tar stilling til eiendomsforholdene, f.eks. slik den australske lov gjør ved å skille mellom den alminnelige eiendomsrett til viltlevende marine ressurser og eiendomsretten til oppdrettsfisk alet på gyldig lisens. Kontinentalsokkelovgivningen bygger for eksempel på at denne automatisk faller inn under den norske stats suverene rettigheter. Ved kgl.res. av 31. mai 1963 ble det slått formelt fast at de undersjøiske områder utenfor kysten er undergitt norsk stats-høyhet for så vidt angår utforskning og utnyttelse av naturforekomstene. Dette innebærer at bunnfaste arter som i dag omfattes av kontinentalsokkeloven allerede er underlagt bestemmelser om statlig eiendoms- og forvaltningsrett.

En lov kan for øvrig ikke regulere andre staters rettigheter og plikter, kun rettsstillingen til private så langt staten har jurisdiksjon. Ettersom eiendomsrett fastsatt i lov ikke kan forplikte stater, kan den for eksempel ikke forstås som å omfatte en for-

holdsmessig del av de vandrende bestander som forvaltes i fellesskap. Den norske stat vil på samme måte være forpliktet til å samarbeide om og følge bevaringstiltak for bestander som forvaltes sammen med andre stater. Havrettskonvensjonens bestemmelse om å gi andre stater adgang til overskuddet av en fastsatt totalkvote vil også komme til anvendelse, uavhengig av en statlig eiendomsrett. En internasjonalt fremforhandlet forpliktelse til å gi utenlandske fartøy tilgang, vil videre binde staten til å gi adgang til å høste i norske jurisdiksjonsområder på samme måte som i dag. Eiendomsrettens element av eksklusivitet vil overfor private rettssubjekter være begrenset av de plikter som er pålagt Norge i sin marine ressursforvaltning. Statlig eierskap til ressurser innenfor norsk stedlig fiskerijurisdiksjon vil på denne måte kun være reelt i forhold til private rettssubjekter. I forhold til utenlandske private rettssubjekter er en geografisk begrenset eiendomsrett til ressursene i samsvar med den jurisdiksjonskompetanse kyststaten har etter havretten.

Den eiendomsrett som foreslås vil ikke gå lenger enn de eksklusive og suverene rettigheter en kyststat allerede har i så måte. Statlig eiendomsrett vil være begrenset geografisk. Utenfor norsk jurisdiksjon kan loven kun få anvendelse på norske rettssubjekters handlinger. Lovforslagets stedlige virkeområde etter § 1-3 avgrenser i den forbindelse Norges eiendomsrett til ressurser som befinner seg innenfor norske fiskerijurisdiksjonsområder og som vokser på norsk kontinentalsokkel. Med andre ord vil eiendomsretten som følge av lovens virkeområde opphøre idet ressursen beveger seg ut av norske fiskerijurisdiksjonsområder. Eierskapet omfatter således samtlige ressurser innenfor norsk stedlig fiskerijurisdiksjon, men ingen ressurser utenfor norsk jurisdiksjon.

Utvalget antar således at statlig eiendomsrett på nasjonalt rettsnivå vil være uproblematisk, da eiendomsretten ikke innebærer noen realitetsendring i forhold til Norges folkerettslige rettigheter og forpliktelser. Et eksempel på at andre stater har erklært eiendomsrett på nasjonalt nivå er Island, som i sin fiskeriforvaltningslov av 1990 § 1 slår fast at de marine bestander fra islandske fiskefelt er "det islandske folks felles eiendom". Et annet eksempel er færøyske fiskerilov av 1994 § 1, som ikke bare fastslår det færøyske folks eiendomsrett til ressurser i færøysk økonomisk sone og territorialfarvann, men også erklærer eiendomsrett til enhver fiskerettighet utenfor færøysk økonomisk sone, som er tildelt Færøyene. Folkerettslige begrensninger vil uansett følge av lovforslagets § 1-7, hvoretter lovens regler gjelder med de begrens-

ninger som følger av folkeretten eller overenskomst med fremmed stat.

### 6.1.3 Bestemmelser om offentlig eiendomsrett i annen ressurslovgivning

Spørsmålet om offentlig eiendomsrett til naturressurser er løst på ulike måter i annen ressurslovgivning. Det er også ulike ulovfestede regler. For enkelte ressurser er det slik at eiendomsrett først etableres ved uttak. Det er ulike regler om hvem som har rett til uttak i slike tilfeller. For enkelte ressurser er det også forskjellige regler avhengig av ressursens nærmere beskaffenhet.

Lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet (viltloven) bygger på at vilt i naturlig fri tilstand ikke er undergitt noens umiddelbare rådighet eller besittelse. Viltet er således heller ikke statens eiendom. Dette følger av eldre sikker rettsoppfatning, og er ikke kommet direkte til uttrykk i loven. Grunneier eller likestilt er i de fleste tilfeller gitt enerett til jakt og fangst (jf. viltloven kap VII). Tilsvarende gjelder etter viltloven § 44 for borttak av egg og dun. Slik lovlig virksomhet etablerer en eiendomsrett. Viltloven § 48 har en egen bestemmelse om viltfondets og kommunens eiendomsrett.

Vilt (unntatt hjortevilt og bever) som ulovlig er felt, innført til Norge eller ulovlig holdes fanget, eller verdien av dette, tilfaller Viltfondet. Hjortevilt og bever tilfaller vedkommende kommune. Dette skjer automatisk. Det behøves ikke noe særskilt rettskritt. Det samme gjelder forlatte egg, egg som oppbevares ulovlig, fallvilt og vilt som er avlivet i medhold av viltloven § 12 (rovvilt som gjør skade) og § 14 a (vilt felt for å ivareta offentlige interesser av betydning), av humanitære grunner eller under nødverge eller nødstilstand. Viltfondet disponeres til fremme av viltforvaltningen. Reglene for bruk av det statlige viltfondet fastsettes i de årlige budsjettproposisjoner. Regler for bruk av det kommunale viltfond er fastsatt i forskrift 23. mai 2000 nr. 520 (jf. viltloven § 43). Tilegnelse av fallhorn o.l. anses ikke omfattet av foranstående, men som en selvstendig okkupasjonsrett for enhver. Viltloven videreførte på disse pkt. uten nærmere drøftelser bestemmelsene i lov om viltstellet, jakt og fangst av 14. desember 51.

Lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefiske og innlandsfiske m.v. har bestemmelser tilsvarende viltloven. Av lovens § 47 fremgår det at anadrome laksefiske som er ulovlig fanget og bragt i land eller verdien av denne tilfaller Fiskefondet. Fiskefondet skal finansiere fiskekulturtiltak, og styres av Miljøverndepartementet etter retningslinjer fastsatt av

Stortinget i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet (jf. lakse- og innlandsfiskloven § 29).

Lov 21. juni 1963 nr. 3 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumforekomster (Kontinentalsokkelloven) fastslår i § 2 at retten til undersjøiske naturforekomster tilligger staten. Bestemmelsen omfatter også de forekomster som ligger innenfor de ellers gjeldende sjøgrenser, altså forekomstene under sjøterritoriet. Det fremgår av lovens forarbeider at det ikke ble funnet grunn til å ta standpunkt til spørsmålet om de forekomster som ligger innenfor grensen av de private eiendommer som ligger ut mot sjøen (jf. Ot. prp. nr. 75 (1962-63) s. 3).

For å få en hensiktsmessig ressursforvaltning av tang og tare ble det ved lov 24. juni 1994 nr. 33 vedtatt endringer i Kontinentalsokkelloven. I Ot. prp. nr. 46 (1993-94) s. 1 er følgende sagt om lovens geografiske virkeområde og eiendomsretten til tang:

”Tang som tilhører algegruppen *Fucales*, utgjør en stor del av våre algeressurser. Derfor har arbeidsgruppen funnet det riktig også å behandle tangforekomstene. Tang høstes nesten alltid på grunnere vann enn 2 meter, og er dermed i stor utstrekning underlagt privat eiendomsrett. I praksis faller således tanghøsting i stor grad utenfor Kontinentalsokkellovens ansvarsområde. En forventer at tang og andre alger også vil bli beskattet ved tarehøsting. Omfanget antas imidlertid å være lite, slik at det ikke er behov for regulering av slik utilsikket beskatning av tangforekomstene”.

I samme Ot. prp. s. 2 sies følgende:

”Kontinentalsokkelloven omfatter derfor tang og tare. Dette innebærer at ingen kan drive taretråling uten tillatelse. Et vesentlig unntak fra dette er strandeiers enerett til tang- og tareforekomster etter strandretten”.

Kontinentalsokkelloven omfatter opprinnelig også petroleumforekomster. Det ble gitt egen lov om petroleumsvirksomhet 29. november 1996 nr. 72 (Petroleumsløven). Det fremgår av lovens § 1-1 at den norske stat har eiendomsrett til petroleumforekomster. Bestemmelsen tilsvarende Kontinentalsokkelloven § 3 første ledd. Det fremheves i forarbeidene at ved å benytte begrepet ”eiendomsrett” i stedet for ”rett” har en ikke ment å snevre inn statens totale beføyelser over petroleumressursene (se Ot. prp. nr. 43 (1995-96) s. 26). Det fremgår direkte av nevnte bestemmelse at den norske stat har eksklusiv rett til forvaltning av disse ressursene. Hva som regnes som petroleumforekomster er definert i lovens § 1-6 b.

For mineraler går et hovedskille i norsk rett mellom mutbare og ikke-mutbare mineraler. Skillet har lange tradisjoner og er historisk begrunnet. Mutbare mineraler er mineraler med egenvekt 5 eller høyere. Mineraler med lavere egenvekt er ikke mutbare. Reglene om de mutbare mineralene er samlet i lov 30. juni 1972 nr. 70 om bergverk (bergverksloven) og i lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom mv. (industrikonsesjonsloven). For kontinentalsokkelen gjelder dog særreglene ovenfor. Den første bergverksordningen i Norge av 1539 bygget på prinsippet om at Kongen hadde eiendomsretten over metaller og malmer (det såkalte bergregalet). Etter bergregalet er staten eier av de mutbare mineralene i undergrunnen selv om grunnen er eid av andre. Grunneieren er derimot eier av de ikke-mutbare mineralene på sin eiendom. Minerallovgivningen er under revisjon, jf. NOU 1984:8 om utnyttelse og forvaltning av mineralressurser og Ot. prp. nr. 35 (1998-99) med forslag til ny lov om erverv av og drift på mineralressurser (mineralloven). Sistnevnte ble tilbaketrasket og nytt høringsnotat har vært ute på høring. Det er ikke foreslått endringer i eierforholdet til de to gruppene mineraler.

Etter lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven) av 24. november 2000 nr. 82 § 13 tilhører vassdrag som hovedregel eieren av den grunn det dekker. Etter samme lov § 44 tilhører grunnvannet eieren av den grunn som grunnvannet befinner seg i eller under, hvis ikke annet følger av særlige rettsforhold.

Rett til skog og beite er i utgangspunktet underlagt vanlig privat eiendomsrett. Tilsvarende gjelder for nøtter høstet i utmark og fortært på stedet (jf. straffeloven § 400, første ledd). På "Muldebærland" i de tre nordligste fylker er det å plukke og medta multer en grunneierrett (jf. straffeloven § 400, annet ledd). Det er og særregler for plukking av multer på statens umatrikulerte grunn i Finnmark, jf. lov 12. mars 1965 nr. 12 § 5a.

#### 6.1.4 Eiendomsrettens innhold i forhold til dagens rettsstilstand

Etablering av statlig eiendomsrett reiser i utgangspunktet problemstillinger i forhold til dagens saltvannsfiskelov §§ 7 og 11. Formelt tilfaller ifølge saltvannsfiskeloven §§ 7 og 11 verdiene fra inndratt fangst vedkommende salgslag, og midlene benyttes dels til kontroll og går dels tilbake til fiskerne i form av utjevningmidler eller tilskudd for ilandføring av ulovlig fangst, se nærmere kap. 8.6. I forhold til statlig eiendomsrett kan denne ordning

fremstå som paradoksal, men salgslagenes eiendomsrett gjelder i dag retten til de administrativt inndratte midler (den inndratte fangsten eller dennes verdi) og ikke ressursene i havet. Etter utvalgets forslag vil midlene i ny havressurslov i stedet tilfalle Havressursfondet, hvoretter staten ved departementet bestemmer hvilke formål midlene skal benyttes til.

Det vil på prinsipielt grunnlag innvendes fra enkelte at statlig eiendomsrett bryter med allmennhetens historiske rett til å fiske i sjø basert på sedvanerett, jf. blant annet Frostatingsloven XVI kap. 7 og kgl. res. 27. mai 1775 § 6, hvor det sies: "De herligheder, som hitindtil have være tilfælles for hele Bygder eller Almuen i Almindelighed, være sig Fiskerie i havet og de store Elve.. forblive fremdeles til saadan almindelig Brug". Enkelte vil også anføre at det i avgrensede sjøområder eksisterer særlige historiske retter til fiske i sjø knyttet til grunnen, jf. eksempelvis Rt. 1983 s. 569.

Rettsstilstanden er likevel allerede endret fra et fritt og åpent fiske, hvor det tidligere også var rom for særrettigheter til fiske i sjø, til et forvaltningsregime der alt uttak må begrenses og kontrolleres. Gjeldende rett i dag er at alt yrkesfiske i sjø er forbudt uten ervervstillatelse (med adgangsbegrensninger innenfor visse fiskerier), mens fritidsfiske utenfor erverv kun er tillatt med begrenset redskap. Fiskerimyndighetene har således lenge regulert og begrenset utøvelsen av alt fiske i sjø, noe som har blitt nødvendig som følge av den teknologiske og økonomiske utvikling. Dersom fiske eller høsting ikke har foregått i samsvar med fiskerilovgivningens foreskrevne regler, kan fangsten eller dens verdi inndras administrativt. Dette er velkjente omstendigheter.

Tidligere frie rettigheter har derfor blitt innskrenket av hensyn til bevaring av fiskeressursene og de marine økosystem, uten at det kan påberopes erstatning for tap av tidligere frie rettigheter, jf. Rt.1961 s. 1554: "Det er ikke påvist noe grunnlag for at de etter gjeldende rett skulle ha noe rettskrav på erstatning fra staten. Det dreier seg ikke om et ekspropriasjonsartet inngrep i velervervede rettigheter som etter vanlige rettsregler. ( ) Forbudet er et regulerende inngrep i fiskerinæringens interesse, direkte hjemlet i § 4 i loven om saltvannsfiskerierne". En statlig eiendomsrett er heller ikke i strid med friluftsløven av 28. juni nr. 16 1957.

#### 6.1.5 Eiendomsrettens grenser

Statlig eiendomsrett til viltlevende marine ressurser kan lett oppfattes som at andre enn eier ikke kan utnytte gjenstanden uten tillatelse. En slik

betraktning kan utledes fra eiendomsbegrepets negative avgrensning ved at eier kan hindre andres rådighet over gjenstanden, jf. Thor Falkanger: Tingsrett (Oslo 1996) s. 38. Eiendomsrett kan også oppfattes som at andre må respektere eierens enerådighet, jf. Eckhoff og Smith Forvaltningsrett 6. utgave s. 248.

All ressurslovgivning med statlig eiendomsrett krever i dag tillatelse eller konsesjon for lovlig utnyttelse av eiergjenstanden. Det bør derfor stilles spørsmål om stilltiende samtykke eller tålt bruk fra statens side (ved at handlingen ikke er forbudt) er tilstrekkelig rettslig sett, for at utnyttelse av statlige ressurser skal være tillatt, eller om utnyttelsen eksplisitt må være tillatt i loven eller i medhold av loven. Utvalget legger her til grunn at staten ikke behøver hjemmel i lov for å begrense eiendomsrett gitt ved lov, ettersom legalitetsprinsippet kun gjelder ved inngrep i borgernes rettsstilling. Å åpne for andres fysiske og rettslige rådighet over ressursene (ved å tillate andre delvis rådighet) vil gjøre inngrepet i borgernes rettsstilling mindre, og det må derfor antas at staten står fritt til å tillate andre å rå over ressursene, uten at slik tillatelse må følge av loven eller i medhold av loven. Det er for øvrig antatt at statlig eller kommunal eiendomsrett er undergitt særskilte begrensninger når det dreier seg om områder og gjenstander som er beregnet til allment bruk, jf. Eckhoff og Smith Forvaltningsrett 6. utgave s. 248. Begrensningen i offentlig eiendomsrett innebærer at inngripende innskrenkninger i privates frihet til å utnytte offentlig eiendom, krever hjemmel i lov uavhengig av det offentliges enerådighet. En statlig eiendomsrett vil derfor i seg selv ikke være tilstrekkelig for å kunne regulere uttak av villlevende marine ressurser.

Videre kan etablering av eiendomsrett forutsette at bruken skal fortsette på samme måte som før, jf. Rt. 1996 s. 1232. Statens positive rådighet knyttet til eiendomsrett kan også være formålsbegrenset i lov, eksempelvis ved regler om at ressursene skal komme hele det norske samfunn til gode, jf. petroleumsloven § 1-2. Da staten som eier kan innskrenke sin enerådighet uten hjemmel i lov, vil konsesjonsplikt kun oppstå i den grad staten som eier pålegger det.

Når staten ønsker å tillate bruk av eiergjenstanden, kan tillatelse skje på flere måter: direkte i lov, i medhold av lov eller gjennom stilltiende samtykke. Her vil utvalgets forslag til § 6-1 som regulerer fritidshøsting, i forhold til statlig eiendomsrett være uttrykk for at staten tillater fritidshøsting utenfor erverv, når utnyttelsen skjer på foreskrevet måte, dvs. innenfor fastsatte redskapsbegrensninger. Uttak i erverv vil som i dag være tillatt når utta-

ket skjer i samsvar med reguleringer og gitte tillatelser. Eiendomsrettsbegrepet er således ikke til hinder for at folket eller utvalgte grupper gis partielle og tidsbegrensede rettigheter i forhold til ressursene av eier i medhold av lov. Eksempelvis er det for statsallmenninger (natureiendom eid av staten hvor bruksretter tilstås) gitt private bruksrettigheter som beiterett, seterrett mv., jf. fjelloven 6. juni 1975 nr. 31. Statens enerådighet står heller ikke i veien for at en større gruppe personer, eksempelvis fritidsfiskere, gis fri adgang til ressursene på nærmere angitte vilkår, eller at yrkesfiskere med konsesjon kan høste av uregulerte bestander.

En statlig eiendomsrett til de villlevende marine ressursene vil åpenbart være av formell art, ettersom ingen kan ha besittelsen til eller oppsyn med de fysiske ressursene; de besitter seg selv all den tid de er villlevende. Staten vil således ha rettslig, men ikke faktisk rådighet over ressursene, på samme måte som med bunnfaste arter. Staten som eier av ressursene kan således i kraft av sin rettslige rådighet, nekte andre fysisk rådighet over ressursene. Manglende fysisk rådighet over ressursene medfører at staten eksempelvis ikke kan holdes ansvarlig for skadevoldende handling begått av en villlevende marin ressurs som følge av etablert eiendomsrett.

#### 6.1.6 Statlig eiendomsrett og forholdet til privat grunn

Enkelte villlevende marine ressurser vil fysisk befinne seg på privat eiendom og i mange tilfeller omfattes av privat eiendomsrett. Det legges til grunn at strandeier i utgangspunktet har en eiendomsrett som også innbefatter villlevende marine ressurser. Hva denne omfatter og hvor langt ut i sjøen den går er ikke entydig fastslått. Reglene på dette område er ulovfestede. Havressurser som kan omfattes av dette er f.eks. tang og ville østers og skjell. Problemstillinger knyttet til dette er grundig behandlet i NOU 1988:16: "Eigedomsgrenser og administrative inndelingsgrenser" særlig s. 26 flg og s. 49 flg. De privatrettslige regler som her omhandles underbygges også av strl. § 399, første ledd nr. 2. Sivillovbokutvalet har i forslag til lov om eigedomsgrenser og administrative inndelingsgrenser foreslått følgende bestemmelse:

”§ 14 Strandeigaren har retten til å ta tang, tare, skjell, sand og grus  
utetter til 15 meter djupne rekna ved vanleg fjøre sjø, endå om  
det er lenger ute enn nemt i § 13”.

Det videre arbeidet med dette lovforslag synes ikke prioritert, og en må fremdeles forholde seg til de ulovfestede regler.

De rettslige grenser er på flere punkt usikre. Ved vedtagelsen av kontinentalsokkelloven var Lovavdelingen i Justisdepartementet kritisk til at en ikke regulerte forholdet til private grunneiere nærmere, jf. brev fra Lovavdelingen i Justisdepartementet av 24. mai 1963. Det ble vist til at nærmere formulering av avgrensningene ville medføre vanskeligheter "fordi det etter gjeldende rett både er uklart hvor langt den private eiendomsrett strekker seg ut i sjøen og hvilke rettsregler som i tilfelle gjelder for utnyttning m.m. av den private undersjøiske grunn". Etter en samlet vurdering kom en til at det i en midlertidig lov var "ubetenkelig" å vedta den formulering det var gjort forslag om. Loven er nå en permanent lov. Petroleumsloven det samme. De rettslige uklarheter er de samme i dag som ved vedtak av nevnte lover. Dette underbygger at en også i dette lovforslag unnlater å gå nærmere inn på de konkrete grenser. Om omfanget av privat eiendomsrett var nærmere klarlagt ville det fremdeles være vanskelig å fastsette de økonomiske verdier og det vil omfatte et stort antall rettighetshavere. Ønsket regulering vil kunne oppnås med statens eksklusive rett til ressursforvaltning. De ressurser som er underlagt privat eiendomsrett er en liten del av de samlede marine ressurser. Signalverdien av en hovedregel om statlig eiendomsrett vil ikke svekkes ved unnatak på dette punkt.

Eiendomsrett til privat grunn gir ikke eier rett til enhver utnyttelse av alle villlevende marine ressurser som befinner seg på grunnen og i tilhørende sjøområde. Sivillovbokutvalget definerer i NOU 1988:16 på s. 29 grunneiers rett i sjøområdet til å omfatte blant annet "utfyllingsrett, rett til tang og tare, sand og grus, rett til laksefiske med faststående reiskapar m.m." Imidlertid gjøres det klart at det utenom lakse- og innlandsfisk ikke foreligger noen særrett til å fiske på privat grunn. Dette sies klart på s. 29 slik: "vanleg fiske på sjøen er fri for alle både innanfor og utanfor det området som er underlagt privat eiendomsrett".

### 6.1.7 Utvalgets vurdering

Utvalgets utgangspunkt er at det bør fastsettes statlig eiendomsrett til samtlige villlevende marine ressurser om dette kan fremme lovens formål. Bunnfaste arter som i dag omfattes av kontinentalsokkelloven, og som nå foreslås overført til havressursloven, er allerede underlagt statlig eiendomsrett (jf. kontinentalsokkelloven § 2). Det

fremstår som naturlig å opprettholde denne eiendomsrett, og samtidig utvide den statlige eiendomsrett til de øvrige levende ressurser i vill tilstand.

Statlig eiendomsrett må knyttes til statens forvalterrolle for ressursene, hvoretter ressursene allokteres videre av eier til de som står for verdiskapingen på samme måte som i dag. Det er staten som har ansvaret for at bestandene og det marine økosystem er i balanse og produserer et høstingsverdig overskudd. Videre er det staten som bestemmer hvem som skal få tilgang til ressursene. Statlig eiendomsrett i lov er ikke til hinder for at private gis permanent eller langvarig rett til en bestemt utnyttelse av statens eiendom. Ettersom det er staten som forvalter og er ansvarlig for de politiske prioriteringer, gir det en viktig symbolverdi å fastslå statlig eiendomsrett til både de fysiske ressursene og marint genetisk materiale.

Utvalgets forslag til statlig eiendomsrett vil kun gjelde de fysiske ressurser i "vill tilstand", noe som innebærer at eiendomsretten opphører når ressursen høstes (statlig deriliksjon). Det finner således ikke sted en eiendomsovergang fra staten til den som høster lovlig. I stedet opphører den statlige eiendomsrett til det høstede individ når ressursen ikke lenger befinner seg i vill tilstand. Når fangsten er høstet på lovlig måte, vil høster på denne måte bli eier av fangsten gjennom originært erverv. Eiendomsretten til arvestoffet i marint genetisk materiale vil imidlertid aldri opphøre fra statens side, ettersom genetisk materiale kun kan eies av stater. En slik konstruksjon medfører at ulovlig høsting innebærer en krenkelse av den statlige eiendomsrett med de strafferettslige konsekvenser en slik krenkelse kan medføre, under forutsetning av utvist skyld. Videre vil staten ha rett til erstatning for uhjemlet utnyttelse av eiergjenstanden ved et økonomisk tap. Lovforslaget inneholder her to mekanismer for å kreve erstatning for uhjemlet utnyttelse som har påført staten et tap; tilbakeføringsinstituttet hvor ulovlig fangst eller fangstens verdi blir Havressursfondets eiendom, samt hjemmel til å kreve avståelse av fordeler fra marin bioprospektering når norsk genetisk materiale er benyttet uten tillatelse.

Utvalget har vurdert alternative løsninger som å fastslå statens eksklusive rett til forvaltning av de villlevende marine ressurser, erklære eiendomsrett til det norske folk (i stedet for staten), samt å utelate en statlig eiendomsrett helt. Utvalget har også vurdert å opprette en sjøallmenning. En allmenning er et område hvor brukerne tilstås bruksrettigheter og som eies av alle. Staten eller folket

kan utenfor territorialfarvannet ikke eie eller ha eksklusiv rett til et havområde etter Havrettskonvensjonen, kun en suveren rett til å utnytte ressursene innenfor et område. Utvalget mener derfor jurisdiksjon må antas i forhold til ressursene innenfor norsk stedlig fiskerijurisdiksjon slik den bestemmes av Havrettskonvensjonen.

Utvalget avgrensar den statlige eiendomsrett mot viltlevende marine ressurser som vokser på privat grunn, avgrenset etter ressursenes tilknytning til grunnen. Denne betraktningen er likevel noe usikker, da teori og rettspraksis tar utgangspunkt i eiers beføyelser knyttet til bruk av eiendommen i sjø – ikke til ressursene som sådan. Den private eiendomsrett bør utfra premisset om tilknytning til grunnen ikke omfatte viltlevende marine ressurser som midlertidig befinner seg på privat grunn; eksempelvis villfisk som befinner seg i vannsøylen eller krepsdyr som vandrer over privat grunn. Opphavet til ressursen kan i slike tilfeller ikke knyttes til grunnen, slik det kan med arter som vokser fast på grunnen. Utfra disse betraktninger må det spørres i hvilken grad eiendomsretten skal omfatte ressurser som ligger mer eller mindre i ro på privat grunn uten å være fast tilknyttet grunnen, som skjell, østers osv. Disse kan være drevet inn på grunnen, men vil likevel kunne ha oppnådd varig tilknytning ved å ha vokset på grunnen over lengre tid. At ressursen vokser på privat grunn bør i den forstand ikke bare forstås som bunnfaste arter som vokser fra grunnen, men også ressurser som skjell, østers osv. som i stor grad ligger stille innenfor eiendommens grenser. Utvalgets forslag legger derfor opptil en utvidende fortolkning av uttrykket ”vokser på privat grunn”, for å hindre motstrid med privat eiendomsrett. Utfra dette kan man tolke eiendomsretten dit hen at viltlevende ressurser som enten vokser i eller på annen måte er knyttet til privat grunn, eller som har opprinnelse fra land eller ferskvann, ikke omfattes av statens eiendomsrett. Med begrepet viltlevende avgrenses også mot levende marine ressurser i privat eie, se pkt. 5.2 og 5.3. En fisk eller hummer vil således være i privat eie innenfor en havbruks- eller havbeitelokalitet, inntil den forflytter seg fra lokaliteten og retten til gjenfangst er utløpt.

Utvalget forslag til statlig eiendomsrett omfatter også det genetiske materiale (gener og molekylerforbindelser og den informasjon disse inneholder) som er adskilt fra den fysiske ressursen. Etter Biomangfoldkonvensjonen art. 15 er det statene som ressursen har tilknytning til, som innehar suveren rett til et bestemt genetisk materiale, og som kan bestemme hvem som skal få tilgang til å

utnytte informasjonen. Privatpersoner kan således ikke skaffe seg en eksklusiv rett til det genetiske materiale eller iboende informasjon fra viltlevende ressurser. Lovforslaget fastslår således at eiendomsretten her ikke kan erverves (overføres til private), og eiendomsretten til det genetiske materiale opphører heller ikke etter høsting. Statlig eiendomsrett er dog ikke et nødvendig rettslig premiss for å stille vilkår ved systematisk leting i felten etter funksjonelle genressurser (bioprospektering), eller kreve en andel av det økonomiske utbyttet fra utnyttelsen av en norsk marin genressurs. Eksempelvis foreslår Biomangfoldlovutvalget i sitt forslag til naturmangfoldlov at ”Genressurser er en felles ressurs”.

Dagens lovtekniske løsning i saltvannsfiskeloven er at høsting er tillatt, med mindre adgangen til å høste ikke er begrenset eller forbudt ved forskrift. Utvalget har diskutert grundig om den statlige eiendomsrett bør få lovtekniske konsekvenser i form av at havressursloven positivt må åpne for all høstingsvirksomhet, dersom høstingen skal være lovlig. Dette lovtekniske utgangspunkt gjelder for utenlandske fartøy etter fiskeriforbudsloven og lov om Norges økonomiske sone, men ikke for norske fartøy etter saltvannsfiskeloven. Utvalget finner at statlig eiendomsrett i seg selv ikke må medføre noen speilvending av lovens rettslige utgangspunkt, selv om ressurslovgivning med etablert offentlig eierskap (kontinentalsokkelloven og petroleumsloven) har forbud mot utnyttelse som utgangspunkt. Dette følger av at en statlig eiendomsrett i seg selv ikke er tilstrekkelig for å forplikte borgerne, og at staten kan tillate andres bruk av eiergjenstanden i medhold av loven eller gjennom stilltiende samtykke. Utvalget mener at speilvending av den grunn må begrunnes utfra hensynet til ressursene selv. Dette diskuteres under kap. 6.3.

Utvalgets medlem Berit Ranveig Nilssen kan imidlertid ikke støtte en etablering av statlig eiendomsrett til de viltlevende marine ressurser, og angir følgende begrunnelse: Samene som urfolk har i dag rettigheter til fiskeriallmenningen. Overføring av eiendomsretten til staten er ikke vurdert i intern og folkerettslig sammenheng av utvalget, og dette kan være i strid med Norges folkerettslige forpliktelser overfor samene som urfolk, slik at dette spørsmålet må utredes før rettighetene kan overføres. Etter urfolks tradisjonelle oppfatning er det videre unaturlig at staten eller private kan ha eiendomsrett til viltlevende ressurser, slik som de marine ressursene. Disse er gitt oss til felleseie som en del av vårt materielle kulturgrunnlag.

## 6.2 Forvaltning av marine økosystemer

### 6.2.1 Innledning

*Utvalget* foreslår i lovutkastet til ny havressurslov at det i forvaltningen av viltlevende marine ressurser og genetisk materiale skal tas hensyn til en økosystembasert tilnærming, biologisk mangfold og viktige områder for livssyklusen til viltlevende marine ressurser. Videre åpnes det for at forvaltningsmyndighetene skal kunne fastsette forvaltningsmål for viltlevende marine ressurser.

En økosystembasert tilnærming til forvaltningen av marine økosystemer har som grunntanke at økosystemets struktur og virkemåte skal bevares, selv om de ressursene systemet produseres beskattes jevnlig. Det er derfor nødvendig å ha mer kunnskap og en bredere forståelse av hvilke konsekvenser menneskelige aktiviteter har på økosystemet enn det som ligger til grunn for mer tradisjonell fiskeriforvaltning.

De marine økosystemene påvirkes både av naturlige svingninger og menneskeskapte påvirkninger av havmiljøet gjennom forurensning, forstyrrelse av leveområder og ved uttak av ressurser gjennom høsting. Høsting påvirker størrelsen på bestanden av målarten, og kan medføre endringer i bestandenes struktur, som alder og genetisk sammensetning. Slik høsting og fangst får også konsekvenser for andre arter enn målarten, fordi det er et avhengighetsforhold mellom artene i næringskjeden. Videre tas arter som uønsket bifangst. I sokkelhavene og langs kontinentalsokkelen kan bruk av bunnredskaper medføre skade på bunndyr og bunnhabitater. Forurensing påvirker havmiljøkvaliteten og derved også livs- og produksjonsvilkårene for levende organismer. Spesielt er stoffer som langsomt nedbrytes i naturen og som akkumuleres i næringskjeden et problem. Dioksiner, PCB og kvikksølv er eksempler på slike. Tilførsel av forurensning til det marine miljøet kommer fra landbasert industri og annen virksomhet, skipstrafikk og oljevirkosomhet til havs. Oljevirkosomheten og skipstrafikken representerer en potensiell fare for det marine miljø dersom det skjer ukontrollerte utslipp, men også operasjonelle utslipp kan gi langtidseffekter som vi i dag ikke har tilstrekkelig kunnskap om. Menneskelig aktivitet påvirker også økosystemet gjennom introduserte organismer og spesielt bunnhabitater gjennom grusuttak, legging av rør og ved forsøpling.

Det har vært en gradvis utvikling når det gjelder å se menneskelige aktiviteter som berører havmiljøet i en større sammenheng. Denne forståelse

sen fikk sin internasjonale tilslutning ved Johannesburg-toppmøtet i 2002 (WSSD), der det ble satt som mål å innføre en økosystembasert tilnærming til forvaltningen av havene innen 2010.

På regionalt nivå har det vært fokusert på økosystembaserte tilnærminger i en rekke fora de senere år. ICES har definert økosystembasert tilnærming som *"en integrert forvaltning av menneskelige aktiviteter basert på kunnskap om økosystemenes dynamikk for å oppnå bærekraftig bruk av varer og tjenester fra økosystemene, og opprettholdelse av økosystemenes integritet"*. En tilsvarende definisjon er lagt til grunn i St.meld. nr.12 (2001-2002) Rent og Rikt hav side 16. I 1997 ble fiskeri- og miljøvernministrene rundt Nordsjøen enig om å utvikle økosystembasert tilnærming som en del av strategien for å integrere miljø og fiskerispørsmål i Nordsjøen. På den 5. Nordsjøkonferansen i Bergen i 2002 var etablering av en slik tilnærming til forvaltningen av Nordsjøen et hovedtema. Det ble vedtatt et rammeverk som klargjorde de ulike elementene i en slik tilnærming og hvordan disse virker inn på hverandre. Utvikling av miljøkvalitetsmål, bruk av vitenskapelig rådgivning, overvåking og brukermedvirkning ble spesielt fremhevet.

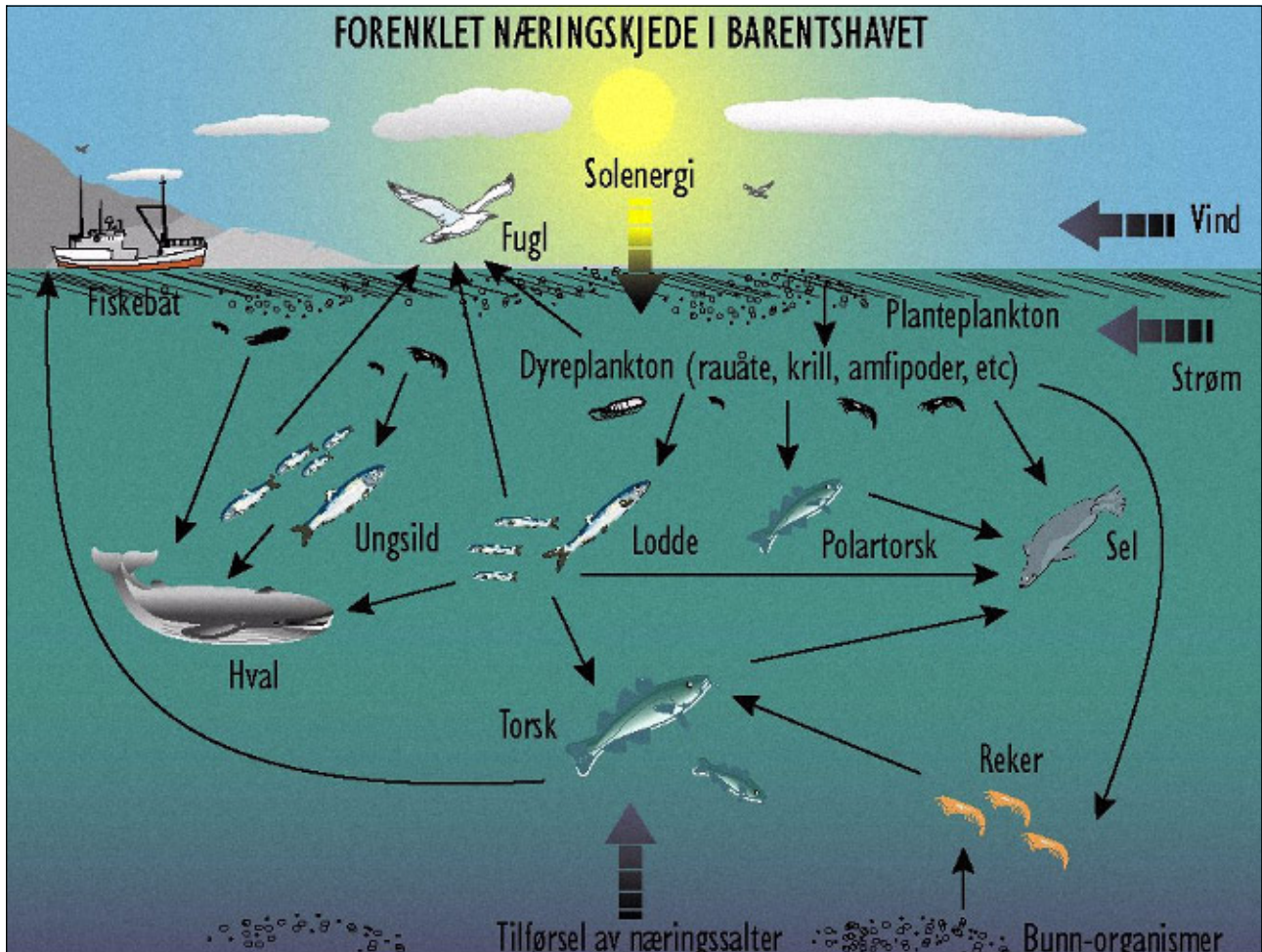
I St. meld. nr. 12 (2001-2002) Rent og Rikt hav lanseres forvaltningsplaner som det sentrale verktøyet for å samordne og koordinere ulike sektormyndigheter slik at den samlede miljøpåvirkningen på lang sikt ikke blir større enn at økosystemets struktur, funksjon og biologiske mangfold kan bevares.

### 6.2.2 Marine økosystemer i norske havområder

Økosystemer kan beskrives som et komplekst samspill mellom ikke-levende og levende komponenter avgrenset i tid og rom. De er konkrete deler av naturen, der grenseflatene for ett gitt økosystem ikke er absolutte eller tette, men kan være en naturlig avgrensning, for eksempel en front mellom vannmasser. Havstrømmer og vind fører organismer inn og ut av økosystemet og organismene påvirker hverandre direkte og indirekte i løpet av sitt opphold der. Mange av artene i økosystemet forekommer bare i deler av det, eller har en utbredelse som strekker seg utenfor økosystemets grenser. Relasjonene mellom artene kan også endre seg fra en del av økosystemet til en annen, eller over tid.

Det er hensiktsmessig å inndele norske havområder i såkalte store marine økosystemer. Disse utgjør naturlig avgrensede økosystemer som følge





Figur 6.1

Illustrasjoner© Havforskningsinstituttet og Eksportutvalget for fisk

av naturlige avgrensninger som kyst, havstrømmer og sokkel. Det finnes i alt tre slike store økosystemer i norske forvaltningsområder; Barentshavet, Norskehavet og Nordsjøen. I tillegg må kystområdene regnes som en særlig kategori innenfor disse tre store økosystemene.

#### Barentshavet

Barentshavet er et sokkelhav atskilt fra Norskehavet i vest og Nordishavet i nord. I sørøst grenser det opp mot Kvitsjøen og mot øst er det forbindelse med grunnhav med kalde vannmasser i Karahavet. Atlantisk vann strømmer inn i Barentshavet fra vest og blir gradvis omdannet ved avkjøling og blanding til kaldt arktisk vann. Det arktiske vannet renner ut av Barentshavet som Bjørnøyastrømmen i vest og som en dypere strøm gjennom St. Anna-rennen mot Polbassenget i nord. Det atlantiske vannet i sør og det arktiske vannet i nord er atskilt som en skarp polar-

front i det vestlige Barentshavet mens skillet er mer gradvis og diffust i øst. Dette skillet i vannmasser er også et biogeografisk skille med ulike dominerende arter av dyreplankton i sør og i nord. Innstrømningen av atlantisk vann er variabel og denne variasjonen har stor betydning for økosystemet bl.a. gjennom variabel utbredelse av is og variasjon i de fysiske forhold for planktonproduksjon. Torsk og lodde er de dominerende fiskeartene i Barentshavet, men sild er også en viktig komponent i økosystemet. Bestanden av norsk-arktisk torsk er sterkt avhengig av lodde som næring. Norsk vårgytende sild opptrer i store mengder når store årsklasser rekrutterer til bestanden, men oppholder seg i Barentshavet bare som ungsild. Den beiter bl.a. på loddelarver og gode årsklasser av sild hindrer trolig god rekruttering til loddebestanden. Andre viktige fiskearter er hyse, sei, uer, blåkveite, gapeflyndre og polartorsk. Det er også betydelige mengder med reke. Torsk, sild og sei har sine viktigste gyteom-



Figur 6.2

Foto© Manuele De Mattia, Eksportutvalget for fisk

råder utenfor Barentshavet. Uer og blåkveite er i stor grad knyttet til skråningen utenfor kontinentalsokkelen og har en uklar avgrensning i forhold til Norskehavet. Hval og sel er viktige komponenter i faunaen i Barentshavet. Det er også store kolonier med sjøfugl i deler av Barentshavet.

#### *Norskehavet*

Norskehavet er et avgrenset dyphav med to hovedbassenger. I den østlige delen er atlantehavsvann dominerende, men i vest er det kalde arktiske vannmasser. Frontene mellom disse vannmassene er viktige for fordelingen av raudåte og krill og for utbredelsen av fiskebestandene. Norskehavet domineres av de pelagiske artene sild, kolmule og makrell. Dette er imidlertid ikke gyteområde, men oppvekst- og beiteområde for disse artene. Norskehavet har også store bestander av mesopelagiske arter som laksesil, lysprikkfisk og blekksprut. Bunnfisk som blåkveite, lange, brosme og uer opptrer helst i utkanten, langs kontinentalsokkelskrå-

ningen. Norskehavet er et viktig oppvekst- og beiteområde for laks. Det er også et viktig område for sel, hval og sjøfugl.

#### *Nordsjøen*

Nordsjøen er et grunt sokkelhav atskilt fra det dypere Norskehavet i nord med forbindelse i øst til Østersjøen og via Skagerrak og Kattegat og i sør til Atlanterhavet via Den engelske kanal. Vannsirkulasjonen i Nordsjøen er i retning mot klokken. Nordsjøen blir deler av året invadert av fisk fra nærliggende områder. I den nordlige delen kommer vestlig makrell fra områdene vest for De britiske øyer og i den sørlige delen kommer hestemakrell opp gjennom Den engelske kanal. Ellers er sild den dominerende pelagiske arten. Tidligere var også nordsjømakrell en stor bestand og det har til tider vært betydelige mengder med brisling. Av bunnfisk er torsk, hyse, sei, hvitling, øyepål, tobis og rødspette de vanligste. Tidligere var pigghå en vanlig art. His-

torien viser perioder der forholdet mellom bunnfisk og pelagisk fisk forstyrres. Sjøfugl i Nordsjøen tar betydelige mengder småfisk og er avhengig av fiskeforekomstene. Sjøpattedyr, mest sel og småhval, er topp-predatorer i økosystemet.

### Kystområdene

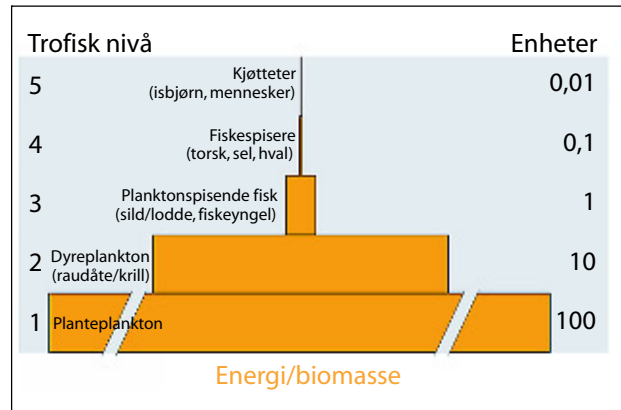
Det er ingen klar økologisk grense mellom hav og kyst, og kystområdene må på mange måter betraktes som deler av de tre store økosystemene. Flere av de viktigste gytefeltene for de store havbestandene finnes på kystbankene og inne i fjordene, likeså deler av oppvekstområdene. Sild overvintrer på kysten og seien har praktisk talt hele sitt oppvekstområde der. Kysten har stort mangfold. Det er en rekke mindre områder som kan betraktes som økosystemer og som er utsatt for påvirkninger og trusler som må vurderes i mindre skala på lokalt nivå. Av de viktigste kystegne fiskebestandene kan nevnes kysttorsk og brisling, og det finnes en rekke lokale rekeforekomster. Kysten er også viktig i livssyklusen til mange sjøfugler og sjøpattedyr.

### 6.2.3 Økologiske sammenhenger

Felles for de norske store marine økosystemer er at om lag 10 % av biomassen videreføres mellom trofiske nivå (se figuren nedenfor), noe som gir en raskt avtagende biomasse oppover i næringskjeden. Dette medfører også at økosystemene har en avtagende produksjon med økende trofisk nivå. Imidlertid har fisk og pattedyr større spredning i alder sammenlignet med grupper av organismer lavere i næringskjeden. Dette fører til at størrelsen i planktonbestandene jevnt over viser større naturlig variasjon fra ett år til et annet enn det som er tilfelle hos fisk og pattedyr.

Ved å sammenholde biodiversitet og marin produksjon i våre store økosystemer, er Barentshavet og Norskehavet preget av noen få effektive næringskjeder, mens Nordsjøen har større artsrikhet og derfor et mer sammensatt næringsnett. Dette fører til at noen av våre store økosystemer kan være mer krevende å forvalte enn andre.

I tillegg bidrar havstrømmer og fronter i havet til områdemessige forskjeller i produksjon og næringstilgang både innenfor og mellom våre store økosystemer. Dette fører til at bestander av fisk og pattedyr viser stor fleksibilitet i valg av beitehabitat for å optimalisere mattilfanget, noe som i tid og rom skaper stor dynamikk i koplingen mellom rovdyr og byttedyr.



Figur 6.3

Illustrasjon: Kurt Tande

### 6.2.4 Økosystembasert forvaltning av villevende marine ressurser

Inntil for omtrent 25 år siden ble forvaltningsbeslutninger i stor grad bestemt av sosioøkonomiske, politiske og kulturelle forhold. Med den teknologiske utviklingen har farene for overfiske økt og den biologiske rådgivningen har derfor blitt en stadig viktigere del av beslutningsgrunnlaget når kvoter fastsettes. Fisketrykket har vært sterkest på de kommersielt viktigste enkeltbestandene, følgelig har også fokus i rådgivningen vært knyttet til disse bestandene. Med økende kunnskap og bevissthet om betydningen av ikke-kommersielle bestander og den øvrige økologiske konteksten, har økosystemperspektivet i rådgivning og forvaltning etter hvert gjort seg gjeldende.

#### Målsettinger og forvaltningsmål

En økosystembasert tilnærming innebærer en revurdering av målsettinger og forvaltningsmål. Målsettingene vil i denne sammenheng være overordnede, til dels generelt definerte strategiske mål (miljøkvalitetsmål), mens forvaltningsmål vil være konkrete underordnede operative mål for bestander, definerte økosystemer eller for en definert virksomhet. Hvilke målsettinger som søkes oppnådd og hvilke forvaltningsmål som bør settes, kan variere fra økosystem til økosystem. I og med at de ulike arter og bestander er ledd i en næringskjede, vil uttak av en ressurs få følger for andre arter. Et eksempel fra norsk ressursforvaltning er forvaltning av sjøpattedyr. Enkelt sett kan man si at sjøpattedyr og mennesket høster av samme matfat. En stor bestand av sjøpattedyr betyr mindre tilgjengelig fisk for mennesket. Hvor stort bør da uttaket av sjøpattedyr være? Eller bør man sette av en kvote fisk til sjøpattedyr – og hvor mye? Tilsvarende mål-

konflikter vil kunne oppstå ved forvaltning av andre bestander.

Ifølge FAOs retningslinjer for økosystembasert ressursforvaltning, kan aktuelle forvaltningsmål være å forbedre økosystemets helse, gjenoppbygge nedfiskede bestander, opprettholde reproduksjonspotensialet til mållartene, opprettholde biologisk mangfold, beskytte viktige habitater, redusere uønsket bifangst, redusere spøkelsesfiske, redusere usikkerhet og risiko, forbedre de institusjonelle rammer, utbedre juridiksjonsgrunnlaget, forbedre beslutningsrammene, forbedre statistikk og datainnsamling, ha overvåkning og egnede indikatorer, forbedre forskningskapasiteten, samt utarbeide samlede forvaltningsplaner for angitte marine områder.

En nødvendig konsekvens av en økosystembasert tilnærming vil være at en må inkludere flere parallelle målsetninger for forvaltningen. Det vil si at man på den ene side må forvalte og utvikle målsetninger og operasjonelle forvaltningsmål basert på den best tilgjengelige informasjon om ressurstilgangen i øyeblikket, og på den andre siden tenke langsiktig ved å ta hensyn til økosystemets funksjon og evne til å absorbere påvirkninger over tid. Forvaltningen må også kunne håndtere at informasjonen som er tilgjengelig er usikker og sammensatt, og gjerne har flere og motstridende formål.

### 6.2.5 Utvalgets vurderinger

I samsvar med utviklingen av en økosystembasert ressursforvaltning er formålet for den nye Havressursloven å sikre en samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av viltlevende marine ressurser hvor det tas hensyn til de marine økosystemer gjennom bærekraftig utnyttelse og langsiktig bevaring.

Det vesentlige nye elementet i lovrevisjonen er at lønnsomhet også vurderes som en funksjon av et varig og livskraftig høstingsgrunnlag, siden lønns-

somhet forutsetter et produktivt økosystem. *Utvalgets* oppfatning er at prinsippet om bærekraftig utnyttelse er fullt forenlig med prinsippet om økosystembasert tilnærming til forvaltningen.

En økosystembasert tilnærming tilsier også at tidligere atskilte fag og forvaltningsområder i større grad ses i sammenheng. Regionalt samarbeid og koordinering mellom relevante organisasjoner og programmer, inkludert regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner, er viktig. I tillegg vil forvaltningen måtte være basert på åpenhet, være inkluderende og således gi rom for alle relevante interessenter. Hvem som er interessenter vil variere fra sak til sak, men vil kunne dreie seg om et bredt spekter av organisasjoner, private selskaper, statlige instanser og enkeltpersoner.

Videre foreslår utvalget at forvaltningen gis adgang til å sette forvaltningsmål for viltlevende marine ressurser. Slike mål vil måtte være førende for kvotefastsettelse og andre reguleringer om gjennomføringen av høstingen og vil bidra til å sette årlige reguleringsvedtak inn i mer langsiktige rammer. Loven vil innenfor den nye og utvidede formålsrammen gi forvaltningen en rekke reguleringsfullmakter som i noen grad går lenger enn det som følger av gjeldende saltvannsfiskelov. En helhetlig tilnærming tilsier at ressursforvaltningen og utnyttelsen av ressursene anses som integrerte deler av det marine økosystemet.

En økosystembasert forvaltning av viltlevende marine ressurser vil etter utvalgets mening i stor grad kunne bygge på de forvaltningsredskaper en har i dag, samtidig som disse videreutvikles i årene som kommer etter hvert som ny kunnskap kommer til. Det vil videre være naturlig å bygge på den naturlige avgrensingen av norske havområder i store marine økosystemer og kystområder.

Dette innebærer også, slik utvalget ser det, at viktigheten av estimering av enkeltbestander neppe vil avta ved utviklingen av en økosystembasert forvaltning. Gode estimater av enkeltbestan-

Tabell 6.1

Fokus i tradisjonell forvaltning	Fokus i økosystembasert forvaltning
Enkeltbestandens tilstand	Økosystemets tilstand
Begrenset geografisk område	Flere geografiske områder parallelt
Korttids perspektiv	Langtids perspektiv
Mennesket er uavhengig av økosystemet	Mennesket er en del av økosystemet
Forvaltning skilt fra forskningen	Tilpassningsdyktig forvaltning
Forvaltning av produksjon (varer)	Opprettholdelse av produksjonspotensial

der er en forutsetning for å kunne vurdere relasjoner mellom bestander og deres miljø. Metoder og modeller må derfor forbedres hele tiden.

Etter utvalgets vurdering vil en operasjonalisering av økosystembasert tilnærming kreve at det fremover fokuseres på følgende områder:

- Utvikling i den vitenskapelige rådgivningen gjennom bedre beregningsmodeller, større kunnskap om interaksjoner og bedre undersøkelsesteknologi som er rettet mot en fremtidig helhetlig forvaltning av områdene.
- Videreutvikling av de tradisjonelle enkeltbestandsmodellene. I denne sammenheng vil det også være viktig å utarbeide beskatningsstrategier for de enkelte fiskebestandene som bidrar til å holde fiskebestandene på nivå der de gir god avkastning.
- Forvaltningsmyndighetene må i større grad sikre at det faktiske uttaket er i samsvar med det som er fastsatt. Dette tilsier et fortsatt sterkt fokus på utkast og uregistrert fangst.
- En bør i økende grad legge til grunn et flerbestandsperspektiv og kunnskapen om artsinteraksjoner må økes. Dette innebærer også å vurdere konsekvenser av klimaendringer, havstrømmer og temperatursvingninger og deres betydning for artsutbredelse i norske farvann og mattilfanget i næringskjeden, samt tilpasning av høstingsmønstre til bestandenes livssyklus og vandringer. I tillegg vil virkemidler som etablering av særlig beskyttede områder være aktuelt.
- Miljøeffekter av høstingsvirksomhet som utilsiktet bifangst og skader på bunnhabitater vil i stor grad være bestemt av hvilke redskaper som brukes. Slike påvirkninger kan reduseres ved redskapsreguleringer, redskapsmodifikasjoner, stengte områder og økt innsikt og oppmerksomhet blant fiskere. I forhold til bifangst kan mye gjøres ved å benytte mer selektive metoder og ved periodevis stengning av områder.
- Dialog med relevante interessenter for utvikling av målsetninger, samt for å identifisere, vurdere og akseptere kunnskapsgrunnlaget for forvaltningsbeslutningene, tilpassningsdyktighet i forvaltningen, slik at den er i stand til å ta hensyn til ny informasjon og andre tilbakemeldinger, og justere forvaltningsbeslutninger i forhold til dette.

### 6.2.6 Mindretallets vurderinger

Utvalgets medlem Berit Ranveig Nilssen vil understreke at det er et overordnet prinsipp at de

villlevende marine ressurser forvaltes på same-nes egne premisser og i tråd med nasjonale og internasjonale urfolksforpliktelser. Forvaltningen av sjøallmenningen bør tilpasses nærhets- og avhengighetsprinsippet og varetas gjennom lokale- og regionale forvaltningsmodeller, hvor Sametinget er med i forvaltningen. Dette gjelder spesielt reguleringer i kyst- og fjordområdene hvor det er samiske fiskeriinteresser og hvor fiske på enkelte eller alle bestander kan forbeholdes tradisjonelt samisk fiske. Dette forutsetter at lokale fiskestammer, områder og fiskerier identifiseres. Når det gjelder sjøpattedyr, vil spesielt forvaltning av sel være av interesse for fiskere i sjøsamiske områder.

Nærhets- og avhengighetsprinsippet innebærer at alle som bor i et område og er avhengig av de lokale ressursene til opprettholdelse av kultur, næring og språk, skal ha førsterett til ressursene. Utvalgets medlem Berit Ranveig Nilssen vil også vise til at Sametinget går inn for at det opprettes fiskeripolitiske soner i sjøsamiske områder. De historiske rettighetene til fiske tilbakeføres til disse sonene og de levende marine ressursene forvaltes av Sametinget i samarbeid med lokale- og regionale myndigheter.

## 6.3 Spørsmål om innføring av et bevaringsprinsipp i forhold til ervervmessig høsting (speilvending)

### 6.3.1 Biomangfoldlovutvalgets forslag til bevaringsprinsipp

Saltvannsfiskeloven bygger på et prinsipp om at høsting av levende marine ressurser er tillatt, så lenge det ikke er satt begrensninger ved forskrift med hjemmel i loven. I dag drives det kommersiell høsting på ca 90 bestander. Biomangfoldlovutvalget har i NOU 2004:28 foreslått innført et såkalt bevaringsprinsipp for alle villlevende virveldyr, herunder også fisk. Biomangfoldlovutvalget foreslår følgende lovbestemmelse om dette (§ 15 i utvalgets lovforslag):

”Uttak av eller skade på villlevende virveldyr, herunder egg og rogn, skal ikke skje uten at det er åpnet for det i lov eller vedtak med hjemmel i lov. Det samme gjelder for skade på deres reir og bo eller hi. Bestemmelsen er ikke til hinder for ferdsel eller virksomhet som skjer i samsvar med aktsomhetsplikten i § 6”.

Biomangfoldlovutvalget har videre foreslått en bestemmelse med kriterier for når det kan tillates høsting (§ 16 i utvalgets lovforslag):

”Vedtak om å tillate høsting treffes med hjemmel i

- a) lov 29. mai 1981 nr. 38 om jakt og fangst av vilt,
- b) lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v., eller
- c) lov 15. juni 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v.

For arter som bevaringsmålet i § 5 gjelder for, kan vedtak om å tillate høsting bare treffes når

- a) det foreligger tilstrekkelig dokumentasjon for at arten produserer et høstingsverdig overskudd i Norge, og
- b) arten har betydning som næringsmiddel eller produksjonsfaktor eller annen ressursbetydning.

Ved avgjørelsen om å tillate høsting og om fremgangsmåten ved høsting skal det videre legges vekt på artens funksjon i økosystemet og den virkning høstingen kan ha på det biologiske mangfold for øvrig. Det skal også legges vekt på høstingstradisjonen i vedkommende område og på skade som arten gjør.

Bifangst ved fiske er tillatt så langt det følger av saltvannsfiskeoven eller lakse- og innlandsfiskeoven. Sjøfiske til privat forbruk er tillatt om ikke annet følger av saltvannsfiskeoven eller lakse- og innlandsfiskeoven.

For bestander av vilt eller fisk som høstes i felleskap med eller etter avtale med andre stater, anvendes reglene i annet og tredje ledd så langt det lar seg gjøre”.

Innføring av dette bevaringsprinsippet ville innebære et forbud mot kommersiell høsting med mindre det for den enkelte fiskeri-, fangst- eller høstingsvirksomhet åpnes for høsting. Samtidig innføres krav om dokumentasjon for at bestanden produserer et ”høstingsverdig overskudd” for at det kan åpnes for høsting. Et slikt overskudd kan beskrives som uttak som på sikt ikke medfører at gytebestanden kommer under et nivå som kan forrykke populasjonens relative stabilitet.

Som nevnt drives det i dag kommersiell høsting på ca. 90 bestander i norske fiskerier. Havforskerne har i dag en mer eller mindre omfattende overvåking av ca. 40 bestander, mens det for ca. 20 er iverksatt kvotereguleringer eller andre former for særlige reguleringstiltak.

Det fremgår av Havressurslovutvalgets mandat at man skal ”vurdere hensiktsmessige grensesnitt og koblinger mellom havressursloven og fremtidig lovgivning for en samordnet forvaltning av biologisk mangfold”. Utvalget har likevel funnet det riktig selv å ta stilling til spørsmålet om speilvendning av loven i forhold til gjeldende saltvannsfiskeov, til

tross for forslaget fra Biomangfoldlovutvalget om innføring av bevaringsprinsippet også innenfor virkeområdet til saltvannsfiskeoven og det forslaget som her fremmes til en ny havressurslov.

### 6.3.2 Utvalgets vurdering av spørsmålet om speilvendning av havressursloven

*Utvalget* er delt i spørsmålet om den nye havressursloven bør bygge på det bevaringsprinsippet som er foreslått av Biomangfoldlovutvalget.

*Flertallet*, som består av Christen A. Mordal, Reidar Nilsen, Berit Ranveig Nilssen, Kurt Tande, Arne Wåge og Vidar Landmark, ser at det kan argumenteres for dette som et fremtidsrettet forvaltningssystem, hvor man under gitte forutsetninger gjennom en speilvendning av loven presumptivt kan oppnå større kontroll over ressursuttaket. Hvis dette er riktig, vil det kunne sies å lette overgangen til en økosystembasert ressursforvaltning, og fremstår i så fall som en del av et helhetlig grep for å legge til rette for en forbedret ressursforvaltning.

Flertallet er også oppmerksom på at Biomangfoldlovutvalget, jf. merknadene til § 16 i NOU 2004:28 side 587 og 588, har fremholdt at hva som utgjør ”tilstrekkelig dokumentasjon” for at det foreligger et høstingsverdig overskudd for en art må avgjøres konkret og at relevante faktorer blant annet vil være ”hvilket kunnskapsnivå som allerede foreligger, hvor lett det er å fremskaffe kunnskap og hvor stort antall individer det er aktuelt å høste”. Av merknadene fremgår også at det ”stilles ikke krav om at dokumentasjonen skal være av en bestemt karakter”. Det fremholdes imidlertid at det ”bør kreves at dokumentasjonen er så vitenskapelig basert som mulig, iallfall for arter som er gjenstand for omfattende høsting”. Biomangfoldlovutvalget oppsummerer selv dette med at ”(d)okumentasjonen bør omfatte kunnskap både om bestandens størrelse og utvikling, og om høstingens faktiske omfang”.

Dette kan forstås slik at Biomangfoldlovutvalget argumenterer for at kravene for å åpne for høsting kan reduseres i enkelte tilfeller, slik at høsting på arter hvor man forventer at høstingen blir begrenset, kan tillates uten at det først er lagt ned en omfattende forskningsinnsats for å dokumentere tilstanden for vedkommende art. Det må også forstås slik at fangsthistorien til vedkommende art er et relevant moment. ”Høstingstradisjonen i vedkommende område” er for øvrig nevnt som et eget moment i utvalgets forslag til § 16 tredje ledd, men det fremgår av merknadene til dette leddet at ”vektleggingen av høstingstradisjonen må skje

innenfor hovedvilkårene i annet ledd". Dette vil således, i henhold til Biomangfoldlovutvalgets forslag, ikke være et selvstendig moment ved avgjørelsen av å åpne for høsting på en art.

Flertallet ser det slik at de næringsmessige konsekvensene av et slikt sett av kriterier for når det kan åpnes for høsting, vil være høyst uklare både på kort og lang sikt. I Havressurslovutvalgets mandat er det påpekt at en ny havressurslov vil være en viktig næringslov for fiskerinæringen, foruten å være en forvaltningslov. Det heter videre i mandatet at reglene derfor må innrettes mot en langsiktig optimal samfunnsøkonomisk og miljømessig forsvarlig utnyttelse av våre villevende marine ressurser. Utvalgets oppdrag er således blant annet å foreta en avveining og harmonisering av hensyn.

Flertallet vil presisere at hensynet til en bærekraftig utvikling på lang sikt må være overordnet de kortsiktige interessene, og at man derfor har forsøkt å vurdere hvilke reguleringsmessige fordeleler man kan oppnå ved en speilvending.

I dag har vi

- fiskerier som er kvoteregulert,
- fiskerier som er kvoteregulert og adgangsbegrenset,
- fiskerier hvor det er iverksatt beskyttelsestiltak i form av områdestengninger, periodestengninger, minstemålsbestemmelser, bifangstregler og/eller redskapsreguleringer for å styre beskatningsmønsteret i en ønsket retning, og
- fiskerier som er forbudt på grunn av bestands-situasjonen.

Disse tiltakene er iverksatt på grunnlag av forskningsbasert kunnskap for å sikre en bærekraftig utvikling, og med det oppfylle våre bevarings- og forvaltningsforpliktelser. Innenfor rammen av dagens innretning av loven, vil man fortsatt regulere ved kvoter og adgangsbegrensninger de fiskeriene hvor de forskningsbaserte forvaltningsrådene fra norske og utenlandske havforskere tilsier det. Man vil fortsatt kunne iverksette tekniske beskyttelsestiltak, og eventuelt utvide disse til nye arter, dersom utviklingen tilsier det, og dersom det viser seg nødvendig vil man kunne iverksette kvotereguleringer for fiskerier som i dag ikke er kvoteregulert.

Dette betinger imidlertid at forskningsinnsatsen styres ut fra en vurdering av hvor behovet for slik innsats er størst.

Biomangfoldlovutvalgets forslag til naturmangfoldlov vil, slik lovhierarkiet er tenkt, være en overordnet lov om beskyttelse av det biologiske mangfold. Det innebærer at kriteriene i denne loven for

når det kan åpnes for høsting, vil være overordnet havressurslovens bestemmelser. En speilvending av havressursloven i forhold til dagens saltvannsfiske lov, vil derfor medføre en risiko for at både forskningsressurser og administrative ressurser vil måtte prioriteres i retning av fiskerier som man av næringshensyn ønsker å åpne, for eksempel fordi det pågår høsting av disse arter ved lovens ikrafttredelse.

Flertallet ser nødvendigheten av økt forskningsinnsats for å styrke den grunnleggende kunnskapen om våre marine økosystemer. Imidlertid er det flertallets vurdering at det ikke kan være riktig at begrensede ressurser skal styres bort fra de arter/bestander hvor behovet for forskningsbasert kunnskap er størst på grunn av artens/bestandens økonomiske betydning, på grunn av artens/bestandens rolle i et økosystem eller fra de arter/bestander hvor det reelt er grunn til å tro at utviklingen kan komme til å gå i gal retning. En speilvending vil på denne bakgrunn for eksempel kunne medføre at man må akseptere at fiske på enkelte arter/bestander blir forbudt på grunnlag av manglende administrativ kapasitet og forskningsbasert kunnskap om situasjonen.

Flertallet er oppmerksom på at dette i utgangspunktet ikke vil bli situasjonen for de største og på nasjonalt plan viktigste fiskeriene, som fisket etter norsk arktisk torsk, hyse, sei, makrell og norsk vårgytende sild, som allerede er underlagt kvotereguleringer på grunnlag av forskningsbaserte forvaltningsråd.

Derimot kan det fort bli en problemstilling at myndighetene ikke kan prioritere de undersøkelser som er nødvendige for å åpne for høsting av bestander som hittil ikke har vært kommersielt utnyttet. Man kan tenke seg særlig mekanismer for ulike former for prøvofiske, men gitt de kriterier som er foreslått fra Biomangfoldlovutvalget vil man uansett måtte foreta visse administrative eller forskningsmessige grep for å åpne for slik høsting. En speilvending vil dermed føre til at næringsaktører som er tilpasningsdyktige, innovative og som ser nye muligheter, blir hemmet i sine muligheter til å utvikle nye fiskerier. Speilvendingen innebærer at terskelen for å utvikle nye fiskerier kan bli høyere, og at man vil måtte bruke administrative og forskningsmessige ressurser før man vet om den aktuelle bestanden i det hele er kommersielt interessant.

Det bør også tas i betraktning at det vil foreligge betydelig usikkerhet om hvordan vage, lovfestede kriterier for når det kan åpnes for et fiskeri, vil bli brukt i en fremtidig debatt om hva som er en

bærekraftig ressursforvaltning. Det kan pekes på erfaringer, for eksempel fra sjøpattedyrforvaltningen, hvor vitenskapelig baserte standpunkt viser seg å ha liten påvirknings- eller gjennomslagskraft. En speilvending legger til rette for ytterligere debatt i denne retningen, og kan dermed tenkes å kunne redusere gjennomslagskraften av vitenskapelig baserte standpunkt i ulike internasjonale sammenhenger. Det er verdt å minne om at det er svært få av våre fiskebestander som forvaltes av Norge alene.

Flertallet ser altså fare for en betydelig usikkerhet om hvordan slike kriterier vil bli forstått og praktisert i fremtiden. Dette gjelder i og for seg uavhengig av hvilke merknader man i dag måtte knytte til forståelsen av kriteriene, og medfører på sikt både en risiko for ubegrunnede begrensninger i det ressursgrunnlaget norske fiskere kan høste av og en uheldig vridning av forskningsinnsatsen i retning av forskning som utelukkende er nødvendig for å forsvare høstingen av bestander som det ut fra saklige vurderinger ikke er grunnlag for å stille spørsmålsteget ved.

Som det ble tatt utgangspunkt i innledningsvis, ser flertallet at det kan sies at en speilvending vil bidra til å legge til rette for en økosystembasert ressursforvaltning. Flertallet kan imidlertid ikke se at en speilvending gjennom innføring av bevaringsprinsippet, på noen måte er avgjørende for å kunne gjennomføre en slik forvaltning. En økosystembasert forvaltning er først og fremst avhengig av forbedret kunnskap om sammenhengen mellom ulike arter og bestander og deres miljø, samt rapportering av uttaket av fra de aktuelle bestandene.

Kontroll over totaluttaket – i betydningen kunnskap om hva som faktisk blir tatt ut fra et område – er først og fremst avhengig av hvilke rapporteringskrav som stilles i medhold av andre bestemmelser i loven og hvordan forvaltningen klarer å systematisere og behandle innhentede opplysninger. God statistikk over uttaket er uansett en forutsetning for å kunne forvalte ressursene på en god måte, og flertallet kan vanskelig se at statistikken blir bedre, bare ved at loven speilvendes.

Flertallet kan på denne bakgrunn ikke se hvilke reelle fordeler innføring av bevaringsprinsippet og speilvending av havressursloven skulle gi, som kan forsvare den usikkerhet næringen med dette både direkte og indirekte kan bli påført. Et endringsforslag som kan påføre næringen ulemper og som kan påvirke administrative og forskningsmessige prioriteringer i en uheldig retning, bør etter flertallets oppfatning medføre åpenbare positive konsekvenser som oppveier disse potensielle

negative virkninger, dersom man skal gå inn for det.

Utvalgets medlem Berit Ranveig Nilssen, som inngår i dette flertallet, vil i tillegg bemerke at det etter hennes syn er et vesentlig moment at forvaltningen av fiskeressursene bør bygge på nærhets- og avhengighetsprinsippet, slik at de sikrer grunnlaget for bosetting i samiske kyst- og fjordområder. Nærhets- og avhengighetsprinsippet innebærer at alle som bor i et område og er avhengig av de lokale ressursene til opprettholdelse av kultur, næring og språk, skal ha førsterett til høsting av ressursene. Det samiske folk har etter dette medlems oppfatning ikke hatt innflytelse over forvaltningen av de marine artene, og det har vist seg at reguleringene ikke har tatt hensyn til det sjøsamiske fisket. Forvaltningen har heller ikke tatt hensyn til de rettighetene befolkningen har, både ut fra sedvane, alders tids bruk og internasjonale bestemmelser til vern om urfolk. En speilvending kan utvide statens skjønsmessige handlingsrom, og tilsvarende redusere fiskernes rett til å drive høsting. Dette er for dette medlem et tungtveiende tilleggsargument for å gå mot speilvending av loven.

### 6.3.3 Mindretallets forslag om innføring av et bevaringsprinsipp (speilvending)

*Mindretallet* bestående av Frank Asche, Harald L. Grønlien (leder), Lene Lind og Lindis Nerbø går inn for å bygge på det bevaringsprinsipp som er foreslått av Biomangfoldlovutvalget (NOU 2004:28), slik at det kreves tillatelse til åpning av ervervsmessig høsting av viltlevende marine ressurser. Etter mindretallets mening vil dette gi et mer fremtidsrettet lovgrunnlag i samsvar med føre-var prinsippet. Bevaringsprinsippet vil også være i tråd med føringene i mandatets pkt. 5 for Havressurslovutvalget om å tilstrebe en harmonisering med den fremtidige naturmangfoldloven.

Flertallets begrunnelse for å gå mot en slik harmonisering knytter seg til en vurdering av situasjonen for kommersielle bestander, og da særlig kommersielle fiskerier.

Vurderingen tar etter mindretallets syn ikke i betraktning at speilvending av loven vil forplikte myndighetene til å ta ansvar i forvaltningen av alle viltlevende marine ressurser, og ikke bare de arter som til enhver tid er gjenstand for kommersiell beskatning. Den tar heller ikke i betraktning at et viktig formål med den herværende utredning nettopp er å klargjøre virkeområdet i forhold til å ivareta miljøhensyn, og dermed sammenhengen mellom naturmangfoldloven og sektorlovgivningen.



En helt sentral nyvinning ved denne revisjonen av saltvannsfiskeloven, er utvidelsen av virkeområdet til å omfatte alle villlevende marine ressurser og dermed gi et meningsfylt lovgrunnlag for en helhetlig og økosystembasert tilnærming til den marine ressursforvaltningen. Ved en slik utvidelse vil det være avgjørende at man samtidig etablerer kontroll med all høsting av de ressurser som omfattes av loven. Bedre fangstteknologi, nye utnyttelsesmåter og økt press på allerede beskattede ressurser kan føre til at andre arter og bestander enn dem som høstes i dag blir aktuelle høstingsvirksomheter. En unnlattelse av å speilvende loven vil innebære en videreføring av nåværende system med ensidig fokus på bestander som er gjenstand for kommersiell interesse, uten plikt til å foreta en aktiv forutgående vurdering av alt uttak. Virkningen av denne betydelige lovrevisjonen vil dermed bli minimal.

Bunnfaste arter er i dag underlagt systemet med åpning av høsting i lov 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster (kontinentalsokkeloven). Et samlet utvalg har foreslått at forvaltningen av bunnfaste arter flyttes fra kontinentalsokkeloven til ny havressurslov for å sikre en helhetlig økosystembasert forvaltning av samtlige villlevende marine ressurser. Flyttingen av forvaltningsansvaret vil imidlertid innebære at utnyttelsesforbudet i kontinentalsokkeloven § 2 ikke lenger gjelder bunnfaste arter, og utvalget har foreslått at kontinentalsokkeloven § 2 tredje ledd om tang og tare fjernes som følge. Dersom ikke lovrevisjonen skal medføre at korallrev, tang og tare m.m. får en svekket beskyttelse som følge av at loven ikke speilvendes, må konsekvensen av at forvaltningsansvaret flyttes, bli at det fastsettes et generelt utnyttelsesforbud for bunnfaste arter i medhold av ny havressurslov, som det deretter kan dispenseres fra. For bunnfaste arter vil en derfor fremdeles måtte ha særskilt tillatelse i forskrift for å kunne høste kommersielt av disse, mens kommersiell høsting av andre fiskearter vil være tillatt med mindre det uttrykkelig er forbudt. Det er uheldig at flertallet går inn for å etablere ulike forvaltningsregimer for høsting av bunnfaste arter og de øvrige villlevende marine ressurser.

Mindretallet kan heller ikke slutte seg til at en harmonisering med Biomangfoldlovutvalgets forslag vil innføre vage eller uklare lovkriterier for forvaltningen. De kriterier det her er snakk om må i stor grad sies å være kjent og i samsvar med forpliktelser Norge allerede uttrykkelig har påtatt seg på ressursområdet - ikke minst når det gjelder

gjennomføringen av føre-var prinsippet. Dette prinsippet - med klar adresse til regelgiverne - innebærer at lovgiver må sørge for et regelverk som gjør det mulig å forhindre negative miljøvirkninger. Muligheten til å opptre i samsvar med føre-var prinsippet begrenses betydelig dersom forvaltningen allerede i utgangspunktet kan fraskrive seg ansvar for å kontrollere deler av ressursuttaket.

Med speilvending vil bevisbyrden for å iverksette tiltak mot negative miljøvirkninger bli snudd, slik at det er forsvarligheten av høstingen som må dokumenteres - ikke om det foreslåtte forvaltningstiltaket er godt nok vitenskapelig dokumentert og begrunnet. I dag er det forvaltningen og forskerne som overfor næringen må dokumentere et gitt forvaltningsvedtak om å for eksempel fastsette en nullkvote, slik forslaget eksempelvis har vært for kysttorsk. I slike sammenhenger kan det stilles spørsmålstegn ved om den vitenskapelige kunnskapen er god nok for å iverksette tiltaket i foreslått utstrekning, med den følge at et anbefalt forvaltningstiltak ikke iverksettes fullt ut på grunn av manglende vitenskapelig sikkerhet.

Speilvending vil også kunne forhindre at relevante forvaltningsvedtak fastsettes for sent. Et eksempel på slik for sen fastsettelse er knyttet til høsting av haneskjell, hvor regulering og forbud kom på plass for sent til å forhindre miljøforringelse. Dersom man skal nærme seg en økosystembasert forvaltning, må forvaltningen sette mål i forkant og ikke først agere etter at fareindikatorer allerede er påvist. Dette blir ofte resultatet for de såkalte uregulerte bestander (bestander uten totalkvote) som ifølge flertallets beregninger allerede i dag omfatter om lag 30 bestander som det høstes på.

Mindretallet finner det ikke sannsynlig eller trolig at en speilvending vil svekke havressursloven som næringslov, da det er innsats og aktivitet som skal være avgjørende for kravene til dokumentasjon. Forvaltningen vil på samme måte som i dag tillate høstingsvirksomheter som er bærekraftige i samråd med næringen, i samsvar med lovens formål om at forvaltningen skal være samfunnsøkonomisk lønnsom. Det vil tilligge forvaltningens skjønn å vurdere kravene til dokumentasjon og den påfølgende beregningen av det høstingsverdige overskudd i samsvar med lovens formål.

For ressurser som antas å være i en tilfredsstillende tilstand, vil det kunne åpnes for høsting før virksomheter er igangsatt. Ved begrenset uttak vil kravet om tilstrekkelig dokumentasjon forstås med lempe, slik at forskning ikke er påkrevet for høstingsvirksomheter av mindre omfang. Uttak er uansett en viktig del av datainnsamlingen til fors-

kning, og en ordning med prøvofiske vil således gi betydelig bedre forvaltningskontroll enn i dag, samtidig som lønnsomme virksomheter vil kunne få tilgang til nye ressurser uten noe betydelig forarbeide. På samme måte vil man kunne åpne generelt for høsting på bestander som det ikke er mulig å fastslå en totalkvote for, når man erfaringsmessig kan gå ut fra at bestanden tåler påregnelig innsats. Biomangfoldlovutvalget legger også til grunn at hvis det foreligger *"informasjon om at en bestand beskattes i svært liten grad, vil man ofte ut fra alminnelig biologisk kunnskap kunne fastslå at beskatningen er bærekraftig"*, jf. NOU 2004:28 s. 250.

Mindretallet kan derfor vanskelig se at det kan foreligge noen begrunnet usikkerhet ved lovanvendelsen rundt hva som er *"tilstrekkelig dokumentasjon"* slik flertallet viser til. Mindretallet legger til grunn at grunnlaget for å åpne for høsting alt i alt må bero på om forvaltningen kan si seg overbevist om at bestanden tåler forventet beskatning etter en helhetlig vurdering, der kravene om dokumentasjon må forstås med rimelighet i samsvar med lovens formål. Forvaltningen vil altså etter eget skjønn måtte ta selvstendig stilling til hvilke dokumentasjonskrav som er nødvendige for å sikre at bestanden holdes på et bærekraftig nivå. Begrepet *"tilstrekkelig dokumentasjon"* gir dermed etter mindretallets vurdering forvaltningen den nødvendige fleksibilitet til å videreføre et ansvarlig og næringsvennlig beskatningsmønster både på kort og lang sikt. Forskjellen fra dagens system vil være at loven uttrykkelig pålegger det offentlige å ta risiko og ansvar i forkant av høstingen gjennom en aktiv vurdering og beslutning for alle ressurser som høstes kommersielt. Dette anses å være i samsvar med lovens nye system. Mindretallet kan således ikke slutte seg til den vurdering at den mest effektive kontroll og gjennomføring av en helhetlig forvaltningspolitikk kan skje utelukkende ved etterfølgende kontroll og statistikkoppbygging.

Det er også et moment i mindretallets vurdering at en speilvending av saltvannsfiskelovens utgangspunkt ikke vil innebære noe nytt rent lovteknisk. Samme system benyttes i dag overfor utlendinger etter lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone og lov 17. juni 1966 nr. 19 om forbud mot at utlendinger driver fiske mv. i Norges territorialfarvann, og som nevnt ovenfor i forhold til bunnfaste arter som tang og tare, samt korallrev mv.

Speilvending av loven vil føre til en noe større arbeidsbelastning for forvaltningen, ettersom uttak av uregulerte bestander til forskjell fra i dag også blir gjenstand for uttaksregulering - og det således ikke bare vil være et spørsmål om konse-

sjon for at høsting på uregulerte bestander skal være tillatt. Selv når det ikke kan fastsettes en totalkvote for bestanden, skal det etter et speilvendt system foretas en vurdering av innsats/uttak i forhold til bestandens antatte tåleevne. Den arbeidsmengde og innsats forvaltningen må legge i en slik vurdering, vil være avhengig av omfanget av høstingen.

Lovforslaget kan dermed også etter hvert medføre behov for økt forskningsinnsats på bestander hvor uttaket er av et visst omfang og kan forventes å øke. Videre legger mindretallet til grunn at forvaltningen vil måtte se på måter å inkorporere mer helhetlige data om økosystemers tilstand og prosesser i sine beregninger. Forvaltningsplaner og forvaltningsmål som vil kunne bygge på et bredere sett av indikatorer for økosystemers tilstand, vil også kunne veilede i en bestandsvurdering. Det er viktig at forvaltningen (både nasjonalt og internasjonalt) definerer forvaltningsmålsettinger og blir enige om fordeling av totalkvoten, også på mer langsiktig og helhetlig basis.

Det forutsettes imidlertid ikke i forslag til naturmangfoldlov at vitenskapelig dokumentasjon og rådgivning for sektorlovgivningen skal være fullt utbygd umiddelbart for høsting på alle bestander. Det legges tvert imot til grunn at den nødvendige forskningsinnsats og det nødvendige arbeid i forvaltningen for øvrig må kunne utvikles over tid. De økonomiske og administrative kostnadene vil dermed ikke umiddelbart bli større som følge av dette lovforslaget. Utgangspunktet for forvaltningen må likevel være at overvåkingen forbedres gradvis, og at en forsøker seg frem med overgangsordninger som gjør en endring mulig å praktisere. Mindretallets vurdering er at flere av disse utfordringene vil komme også uavhengig av en speilvending, etter hvert som nye høstingsvirksomheter igangsettes og press på uttak av flere ressurser økes. En speilvending av loven vil gi forvaltningen en mulighet til å ligge i forkant av utviklingen og legge grunnlaget for en mer bærekraftig ressursforvaltning.

Når det gjelder bestander Norge forvalter sammen med andre stater vil en ikke alltid kunne oppnå enighet om et uttaksnivå som etter norske beregninger anses som det mest forsvarlige. Påstander om norsk underutnyttelse vil kunne føre til krav om økt kvoteandel fra andre stater i senere forhandlinger (jf. FN-avtalen om fiske på det åpne hav art. 7 nr. 2) og eventuelt krav om adgang til å høste ikke-utnyttede ressurser (jf. Havrettskonvensjonen art. 62 nr. 2). Dette er likevel ikke forhold som tilsier at en ikke fra norsk side skal tilstrebe en mest mulig optimal, ansvarlig og bærekraftig forvaltning og der-

igjennom bidra til økt internasjonal oppslutning om prinsipper som de aller fleste av våre nabostater også har forpliktet seg til. Større ansvarlighet i regionale og globale fiskerier har vært en internasjonal målsetting i lang tid.

## 6.4 Bevaring av det biologiske mangfold og etablering av marine beskyttede områder som ledd i den marine ressursforvaltningen

### 6.4.1 Innledning – forholdet til Biomangfoldlovutvalget

I utvalgets mandat heter det at det er ønskelig at utvalget i samråd med Biomangfoldlovutvalget tilstreber en internrettslig klarering av de forpliktelsene Norge har påtatt seg for å bevare et felles levende og rikt biologisk mangfold. Det heter også at et viktig formål med utredningen er å ”klargjøre virkeområdet i forhold til å ivareta miljøhensyn”.

NOU 2004:28 gir en grundig beskrivelse av arbeidet med marine verneområder, inkludert arbeidet i det rådgivende utvalg for marin verneplan (det såkalte Skjoldalutvalget). Det gis videre en presentasjon av gjeldende rett for forvaltning av det marine miljø, inkludert saltvannsfiskeoven. Når det gjelder vern i hav, vises det til at dagens naturvernlov er den eneste loven som gir hjemmel for å gi et område (ved vedtak av Kongen i statsråd) et mer varig og generelt vern mot all virksomhet av betydning for miljøet og verneverdiene i et område. Biomangfoldlovutvalget foreslår å anvende de samme kategoriene for vern i hav som på land, men med enkelte tilpasninger som er nødvendige av hensyn til det marine vernet, jf. utkast



Figur 6.4

Foto©Roald Borkenhagen.

til ny naturmangfoldlov § 38 (”særlig om verneområder i sjø”). Det heter videre i utredningen side 63 at dette forslaget ikke utelukker ”at Havressurslovutvalget foreslår regler om særskilt beskyttelse i noen områder mot fiske, annen høsting eller en bestemt redskapsbruk som anses som et trussel mot det biologiske mangfoldet. Vern og andre former for beskyttelse vil kunne supplere hverandre, slik det også er foreslått i arbeidet med marin verneplan”.

### 6.4.2 Områdebeskyttelse som verktøy i den marine ressursforvaltningen

Med hjemmel i saltvannsfiskeoven har det i lang tid vært iverksatt beskyttelsestiltak mot høsting innenfor angitte områder både i forbindelse med årlig fiske- og fangst, så vel som områdebegrensninger av mer varig art. Av de høstingsforbud som gis på årlig basis, er det flere som videreføres fra år til år, slik at de i praksis innebærer en permanent regulering. Beskyttelsen av uer i den økonomiske sonen er et slikt eksempel

I medhold av saltvannsfiskeoven er det dessuten opprettet fem marine beskyttede områder for å skjerme korallrevene Iverryggen, Røstrevet, Sularyggen, Tislerrevene og Fjellknausene mot bunntåling. I tillegg til forbud mot bruk av bunntål i bestemte områder, er det i korallrevforskriften fastsatt et særlig aktsomhetskrav for fiskeriaktivitet i nærheten av kjente korallrevforekomster. Korallrevet Selligrunden i Trondheimsfjorden ble midlertidig vernet etter naturvernloven i 2000, i påvente av marine verneplan.

En ny forskrift om vern av sårbare habitater i internasjonalt farvann ble fastsatt i desember 2004. Forskriften har som formål å beskytte sårbare habitater mot ødeleggelser som følge av høstingsaktivitet, og dermed bidra til en forsvarlig ressursforvaltning blant annet ved å sikre reproduksjons- og oppvekstområder for mange arter. Forskriften gjelder for norske fartøyer innenfor nærmere angitte områder i internasjonalt farvann.

Marine beskyttede områder kan være et nyttig redskap i den marine ressursforvaltningen. For eksempel kan beskyttede områder innrettes mot å skjerme gyte- og rekrutteringsområder og dermed bidra til å hindre rekrutteringssvikt for den aktuelle bestand grunnet overfiske eller andre former for press. En vellykket ressursforvaltning er avhengig av å ha et bredt spekter av virkemidler for å være tilpassningsdyktig og bærekraftig. Å bevare bestander og grunnlaget for disse, samt å begrense negative miljøvirkninger av høstings- og havbruksvirksomhet, hører inn under sektoransvaret til Fiskeri- og kystdepartementet, og oppret-

telse av marine beskyttede områder under aktuell ressurslovgivning kan være et av flere mulige virkemidler i den forbindelse.

Marine beskyttede områder kan etter utvalgets mening imidlertid ikke erstatte andre former for forvaltningsredskaper, herunder åpning og lukking av høstingsfelt eller sesong-, kvote-, størrelses- og redskapsrestriksjoner som vil fortsette å utgjøre de alminnelige reguleringstiltak.

#### 6.4.3 Effekten av marine beskyttede områder

Innenfor rammen av Biomangfoldskonvensjonen har en ad hoc teknisk ekspertgruppe utarbeidet en rapport om marine verne-/beskyttede områder (CBD Technical Series No. 15, 2004). I denne rapporten fremheves mange positive erfaringer med marine beskyttede områder i forhold til villlevende marine ressurser. Det finnes få undersøkelser av effekten av marine beskyttede områder for norske farvann. Imidlertid fremheves det i undersøkelser fra andre områder at marine beskyttede områder kan gi økning i antall og biomasse av fisk og økning i størrelse og utvidelse av alderssammensetning, med større innslag av stor og gammel fisk. Dette gir igjen større reproduksjon som kan gi bedre rekruttering til bestandene. Bedre reproduksjon og rekruttering innen beskyttede områder kan ha positive ringvirkninger for områdene rundt, både ved utvandring av fisk og spredning av larver og yngel. Andre positive virkninger ved etablering av beskyttede områder kan være bedring av påvirkede habitater og økning i artsmangfoldet.

Erfaringene med marine beskyttede områder som er kommet til over de senere år spenner over et vidt register av habitater og ressurser. Erfaringene inkluderer stengning av områder som del av ressursforvaltningen. Her er det ofte hensyn til gyteområder med gytefisk og oppvekstområder med mye yngel og ungfisk som er begrunnelsen for stengning. Det er imidlertid klart at effekten av et marint beskyttet område er størst for forholdsvis stasjonære arter, som krepsdyr, skjell og fisk (for eksempel revirhevdende), og i gyteområder. Effekten avtar med artenes mobilitet, og det er på det nåværende tidspunkt liten grunn til å anta at marine beskyttede områder vil ha noen effekt for mobile arter som pelagisk fisk.

Positive virkninger ved stengning og etablering av beskyttede områder vil også måtte vurderes i sammenheng med andre generelle tiltak. Dersom stengning av et område fører til forskyvning eller forsterkning av høsting i andre og tilliggende områder kan dette motvirke positive effekter.

#### 6.4.4 Utvalgets vurdering

Regulering av fiskeredskaper og uttak samt områdebegrensninger har lenge vært sentrale instrumenter i den marine ressursforvaltningen. Ulike former for beskyttelse av marine områder er således allerede integrerte ledd i ressursforvaltningen, se omtale ovenfor.

*Utvalget* mener derfor det bør innføres en særskilt hjemmel for mer langsiktige områdereguleringer i tillegg til de årlige reguleringer. Havressursloven vil kunne regulere enhver høstingsaktivitet eller annen utnyttelse av marint liv, også utenfor lovens stedlige virkeområde for norske rettssubjekter. Beskyttelse av et område mot høstingsaktivitet vil kunne gis av hensyn til enkeltbestander, men også av hensyn til økosystemets beste som helhet, hvor også marint biologisk mangfold vil være en viktig bestanddel. Restriksjoner på høstingsvirksomhet i et slikt område må imidlertid stå i forhold til det en ønsker å beskytte.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn en hjemmel i lovutkastet § 2-1 til å begrense eller forby virksomhet som omfattes av lovens virkeområde med formål å beskytte bestanddeler i det marine økosystem. Dette er i samsvar med det foreslåtte formål etter § 1-1 og forvaltningshensynet nedfelt i § 1-6 c), og med ønsket om å kunne harmonisere lovforslaget med Biomangfoldlovutvalgets forslag.

#### 6.4.5 Introduksjoner av fremmede arter og genmodifiserte organismer

Introduksjon og spredning av fremmede arter og organismer vurderes i dag som en alvorlig trussel mot det biologiske mangfold i havet. Problemstillingen var kjent allerede i forbindelse med forhandlingene om Havrettskonvensjonen, og konvensjonens art. 196 pålegger statene å treffe alle tiltak som er nødvendige for å hindre, begrense og kontrollere forurensing av det marine miljø som skyldes bruk av teknologi under deres jurisdiksjon eller kontroll, eller forsettlig eller utilsiktet innføring i en bestemt del av det marine miljø av fremmede eller nye arter som kan føre til betydelige og skadelige forandringer i det. Bestemmelsen er ment å skulle ivareta naturtilstanden i havmiljøet og viser således til "verne og bevare" - elementet i konvensjonens art. 192 ("protect and preserve").

Spørsmålet om introduksjon av fremmede arter har for norske forhold vært aktuelt når det gjelder kongekrabbe som første gang ble tatt i Varangerfjorden i 1977. Kongekrabben ble transportert fra Kamtsjatka til Murmansk-kysten på 1960-tallet. Hensikten var å bygge opp en fangstbar bestand. Fra midten av 1970-tallet ble det tatt

enkelteksemplarer som bifangst på norsk og russisk side. Gjennom Gråsoneavtalen mellom Norge og Russland (1978) ble det satt et forbud mot fangst av kongekrabbe. Fra 1994 har de to land drevet begrenset forskningsfangst på arten. I oktober 2002 åpnet Norge for første gang for et kommersielt fiske etter kongekrabbe i et område fra Kinna-rodnen til russergrensen.

Utsettelsen av kongekrabben ved Murmanskysten skjedde før vedtakelsen av konvensjonen om biologisk mangfold (1992). Denne konvensjonens artikkel 8 h pålegger imidlertid partene både å hindre innføring av, kontrollere eller utrydde fremmede arter som truer økosystemer, habitat eller arter, og er derfor relevant i vurderingen av forvaltningen av arter som f.eks. kongekrabben. Biomangfoldskonvensjonens bestemmelser vil også være relevante i forhold til ulike former for ny "havbruk" som innebærer utsetting av nye arter.

Under Biomangfoldskonvensjonen er det utarbeidet retningslinjer med sikte på å unngå skadeeffekter av introduksjoner av fremmede arter og organismer. I St.meld. nr. 42 (2000-2001) om Biologisk mangfold er det gitt en beskrivelse av den generelle politikken på dette feltet. St. meld. nr. 12 "Rent og rikt hav" (2001 - 2002) har en spesiell omtale av introduksjoner i marine miljøer: *"Introduksjoner av fremmede organismer i marint miljø er en svært alvorlig trussel mot arter og leveområder. Kunnskapene om marine organismesamfunn og habitater er begrenset, og marine økosystemer er ofte sammenhengende og med få naturlige spredningshindre. Disse faktorene gjør at en introduksjon ett sted lett kan spres videre og gi skadeeffekter i andre områder. Fremmede arter og bestander spres tilsiktet ved utsetting eller som «blindpassasjerer» på handelsvarer, utsatte arter eller transportmidler, f.eks. gjennom begroing eller utskifting av ballastvann på skip. Introduserte organismer i det marine miljø vil i praksis være omtrent umulig å bli kvitt. (jf. omtalen av kongekrabben over)."*

IMO vedtok i februar 2004 en internasjonal konvensjon om kontroll og forvaltning av ballastvann og sedimenter fra skip. Hensikten med konvensjonen er å hindre de potensielt katastrofale konsekvenser av spredningen av skadelige akvatiske organismer innført via skips ballastvann.

#### Utvalgets vurdering

Biomangfoldlovutvalget foreslår i sin utredning NOU 2004 : 28 et nytt lovgrunnlag for introduksjoner av fremmede arter. Det foreslås hjemmel til å bekjempe fremmede arter som utgjør en trussel

mot naturlig flora eller fauna eller andre viktige samfunnshensyn.

Dagens saltvannsfiskelov har i § 4 siste ledd et forbud mot å "sette ut organismer og levende rogn i fjorder og havområder", uten at departementet har gitt tillatelse. *Utvalget* foreslår at saltvannsfiske-loven § 4 i.f. ikke videreføres i forslag til ny havressurslov, som følge av at Biomangfoldlovutvalget foreslår felles lovgivning for utsett av introduserte arter og genmodifiserte organismer i miljøet både på land og i sjø i forslag til ny naturmangfoldlov.

## 6.5 Vitenskapelig havforskning og internasjonale samarbeidsplikter

### 6.5.1 De alminnelige regler om vitenskapelig havforskning

Både når det gjelder bevaring og forvaltning av villevende marine ressurser, interesse for det tilhørende genetiske materialet og behovet for å bevare det marine biomangfold, er det i dag allment akseptert at vitenskapelig overvåking og vitenskapelige data må ligge til grunn for beslutningstaking.

Havrettskonvensjonen del XIII inneholder regler om utenlandsk vitenskapelig havforskning og kyststatens adgang til regulering av slik forskning i egne jurisdiksjonsområder. Konvensjonen inneholder imidlertid ingen regler om forskning i nasjonal regi og i praksis har denne vært regulert gjennom den alminnelige ressursforvaltningen.

I samsvar med art. 238 har alle stater rett til å drive vitenskapelig havforskning under hensyntaken til andre staters rettigheter. Retten korresponderer med en alminnelig plikt til å "fremme og fasilitere" forskning, jf. art. 239 og statene er også forpliktet til å utarbeide rimelige regler, regulering og prosedyrer for å fremme og tilrettelegge havforskning utført i samsvar med konvensjonen i områder utenfor sjøterritoriet. Dette innebærer også at utenlandske forskningsfartøyer i alminnelighet må gis adgang til havner og ytes annen nødvendig assistanse.

Utenlandsk havforskning kan kun skje for fredelige formål, jf. artikkel 240 og art 301. Forskningen skal heller ikke gripe inn i annen legitim bruk av havet eller slik utnyttelse av de marine ressurser som faller inn under statenes suverene rettigheter, jf. Havrettskonvensjonen art. 256 nr. 8. Utnyttelse av marint genmateriale og bioprospektering faller også inn under slike suverene rettigheter.

I sjøterritoriet har dessuten kyststaten også enerett til å regulere, tillate og drive vitenskapelig havforskning. Slik havforskning skal etter Hav-

rettskonvensjonen art. 245 kun drives med kyststatens uttrykkelige samtykke og på de betingelser som stilles. Bestemmelsen er et utslag av den alminnelige suverenitet kyststaten kan utøve i sitt sjøterritorium. Konvensjonen har ingen særskilt bestemmelse om forskningsvirksomhet i indre farvann, men det følger av alminnelige folkerettslige prinsipper at all forskning i disse farvann fullt ut er underlagt kyststatens suverenitet. Etter Havrettskonvensjonen art. 246 har kyststaten også rett til å regulere, tillate og drive vitenskapelig havforskning i sin økonomiske sone og på sin kontinental-sokkel når det skjer i overensstemmelse med relevante bestemmelser i konvensjonen. Kyststatens alminnelige kompetanse i disse to områder er en annen og mer begrenset enn i sjøterritoriet, ettersom konvensjonen her krever at kyststaten under "normale omstendigheter" skal gi sitt samtykke til vitenskapelige havforskningsprosjekter som andre stater eller kompetente organisasjoner ønsker å gjennomføre i dens økonomiske sone eller på dens kontinental-sokkel, såfremt prosjektene gjennomføres i overensstemmelse med konvensjonen utelukkende for fredelige formål (jf. artikkel 301) og for å øke vitenskapelig kunnskap om det marine miljø til gagn for hele menneskeheten.

Havforskning kan heller ikke utgjøre rettslig grunnlag for krav på eller av det marine miljø og ressursene, jf. art. 241. Dette er et prinsipp som bl.a. kan få stor betydning i forhold til uttak av og kommersiell patentering av genressurser med grunnlag i forskningsaktivitet. Utvalget foreslår imidlertid nå at slik bioprospektering reguleres på linje med annen kommersiell ressursutnyttelse, se kap. 4.2.2.1.

Reglene i Havrettskonvensjonen omfatter også internasjonale organisasjoners rett til å drive forskning, men inneholder ingen spesielle regler om disse. I Vedlegg VIII anerkjennes imidlertid UNESCOs Intergovernmental Oceanographic Commission ansvar på området

Kravet til nasjonal lovgivning som settes i konvensjonen (se nr. 3) er at man skal fastsette regler og prosedyrer som sikrer at et samtykke til å drive vitenskapelig havforskning ikke blir forsinket eller nektet uten rimelig grunn. Ordlyden i artikkel 246 tilsier at det her siktes til den rent vitenskapelige havforskning. Eller det man gjerne kaller grunnforskning eller forvaltningsforskning. I den norske forskriften til gjennomføring av Havrettskonvensjonen del XIII som ble vedtatt 27. mars 2001, ble det ikke ansett som nødvendig å trekke opp skillet mellom slik forskning og forskning etter art. 246 nr. 5 a), som omfatter undersøkelse av direkte betydning for Norges suverene rettigheter etter

Havrettskonvensjonen del V og VI (økonomisk sone og på kontinental-sokkelen) og som man står fritt til å nekte selv om de omfattes av del XIII. Det forutsettes i forskriften at dersom man kommer inn på det området som omfattes av de suverene rettigheter etter del V og VI, skal det relevante regelverk komme til anvendelse foran denne forskriften. Dette regelverket vil være den nye havressursloven, hvor det i lovforslaget § 6-2 gis hjemmel til å tillate havforskning uten hensyn til andre bestemmelser i eller i medhold av loven.

Den norske havforskningsforskriften gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten eller overenskomst med fremmed stat, jf. forskriften § 2. Dette innebærer bl.a. at det kan gjelde særordninger for enkelte stater på grunnlag av folkerettslig avtale. Et slikt avtalefestet samarbeid om gjensidig fiskeriforskning har man f. eks. med Russland under Den norsk-russiske fiskerikommission. Utenriksdepartementet er samordningsansvarlig for dette samarbeidet.

Forskningsforskriften er ikke gjort gjeldende for Svalbards eller Jan Mayens indre farvann, sjøterritorium eller for de respektive fiskerisoner rundt disse øygruppene. Det kan reises tvil om Svalbardloven § 4, jf. Jan Mayenloven § 2 siste ledd, gir hjemmel til en slik generell regulering av utenlandsk vitenskapelig havforskning i indre farvann og sjøterritorium som forskriften tar sikte på. Videre gir ikke folkeretten grunnlag for å utøve forskningsjurisdiksjon i 200 mils sonene utenfor nevnte havområder, så lenge det ikke er proklamert full økonomisk sone rundt dem, jf. også lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone § 7b.

Med hjemmel i bestemmelsen i Svalbardloven § 4 om adgangen til å utforme alminnelige forskrifter om bl.a. fredning av dyr, planter og naturformasjoner mv. har Miljøverndepartementet fastsatt en forskrift om opprettelse av fuglereservater og større naturvernområder på Svalbard av 1. juni 1973 som også har visse bestemmelser om vitenskapelig havforskning. I medhold av forskriften vil sysselmannen på Svalbard kunne gi tillatelse til vitenskapelige undersøkelser dersom dette ikke er i strid med opprettelsen av henholdsvis naturreservatene og nasjonalparkene. Dette vil også kunne få konsekvenser for deler av Svalbards indre farvann og territorialfarvann. Utenfor disse områdene er det ikke krav om tillatelse, men de alminnelige bestemmelser om vern av naturmiljøet og kulturminnene som er gitt i medhold av Svalbardloven § 4 får anvendelse også for slik virksomhet. Forskriften av 1973 vil gå foran forskningsforskriften.

### 6.5.2 Internasjonalt forsknings samarbeid som grunnlag for den nasjonale ressursforvaltningen

Havrettskonvensjonen art. 61 nr. 5 pålegger stater å utveksle tilgjengelige vitenskapelige opplysninger, fangststatistikker og andre data som er relevante for bevaring av fiskebestandene gjennom internasjonale organisasjoner. I tillegg til Havrettskonvensjonen er dessuten Norge part i en rekke regionale og subregionale samarbeidsfora som også baserer sine forvaltningsvedtak på anbefalinger fra en vitenskapskomite- eller et vitenskapsråd, dette gjelder for eksempel både i IWC, NAFO, NEAFC, SEAFO og Den norsk-russiske Fiskerikommisjon.

Innenfor FN-systemet finnes det en rekke havforskningsprogrammer, både innenfor FNs organisasjon for kultur og vitenskap (UNESCO), innenfor FNs miljøprogram (UNEP), Verdens meteorologiske organisasjon (WMO) og Den internasjonale hydrografiske organisasjon (IHO) mv. som arbeider med å bygge større observasjons- og datasystemer for marine miljødata. UNESCOs mellomstatlige oseanografiske kommisjon (IOC) har en særlig rolle i å samordne og koordinere havforskning i FN-systemet

Konvensjonen om Det internasjonale råd for havforskning av 12. september 1964 (ICES) som Norge sluttet seg til ved kgl.res. av 30. april 1965, jf. St.prp.nr. 63 (1964-65), har som formål å fremme, organisere og programmere forskning av havets levende ressurser i samråd med partene. Videre skal Rådet publisere eller på annen måte gjøre kjent resultatene av den forskning som er blitt utført. Virksomheten konsentreres om det nordlige Atlanterhav, men konvensjonen dekker i prinsippet hele Atlanterhavet og "de tilstøtende hav". ICES skal også søke å etablere og opprettholde forbindelser med andre internasjonale organisasjoner og samarbeide med dem så langt som mulig. ICES holder årlige vitenskapskonferanser.

ICES og IOC har etablert en felles styringsgruppe for Global Ocean Observing System (GOOS) for å fremme utviklingen av GOOS i Nordatlanteren med det siktemål å harmonisere overvåkingen av de villevende marine ressurser og miljøet i Nordsjøen. Dette er gjort både for økt kostnadseffektivitet gjennom internasjonalt samarbeid, men også for å støtte utviklingen av en økosystembasert forvaltning.

### 6.6 Hensynet til åpenhet og allmenhetens deltakelse i offentlige beslutningsprosesser

Lov 5. september 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningspro-

sesser av betydning for miljøet, regulerer allmenhetens tilgang til miljøinformasjon, det offentlige plikt til å skaffe seg relevant miljøinformasjon og allmenhetens mulighet til å delta i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet. Under begrepet miljøinformasjon regnes blant annet informasjon om biologisk liv, biologisk mangfold og dets enkelte bestanddeler. Dette følger av Århuskonvensjonen art. 2 nr. 3, som definerer miljøinformasjon som informasjon om "tilstanden til miljøelementer som luft og atmosfære, vann, jordsmonn, landområder, landskap og naturområder, biologisk mangfold og dets enkelte bestanddeler, herunder genetisk modifiserte organismer, og den innbyrdes vekselvirkningen mellom disse elementene". At tilstanden til biologiske ressurser omfattes av begrepet miljøinformasjon, kommer også frem i Ot. prp. nr. 16 (2001-2002) s. 36: "Det må for det første være informasjon om miljøets tilstand. Dette kan være rene faktaopplysninger, slik som antall truede arter, fiskebestanden i fjellvann eller vannkvalitet. Men det er ingen grunn til å utelukke vurderinger eller forklaringer av de faktiske opplysningene, for eksempel om tålegrenser i naturen, årsaker til skader og utviklingstrekk". Loven gjelder etter § 4 for norske offentlige organer og for virksomheter som er etablert i Norge. Fiskeriforvaltningen og fiskerinæringen omfattes således av miljøinformasjonsloven.

Offentlighetsloven § 1 presiserer i et nytt femte ledd at miljøinformasjonsloven gjelder i tillegg til offentlighetsloven. Dette presiseres også i miljøinformasjonsloven § 3, og innebærer at miljøinformasjonsloven utgjør et selvstendig rettslig grunnlag for å kunne få tilgang på relevant miljøinformasjon innenfor fiskeriforvaltningens virkefelt, dersom dokumentet inneholder faktiske opplysninger og vurderinger om miljøet, jf. miljøinformasjonsloven § 2. Imidlertid kan forvaltningen avslå krav om miljøinformasjon etter § 11, dersom det er "et reelt og saklig behov for det i det enkelte tilfelle og informasjonen eller dokumentet informasjonen finnes i, kan unntas fra offentlighet i medhold av offentlighetsloven". Etter annet ledd skal forvaltningen i et slikt tilfelle veie de miljø- og samfunnsmessige interesser mot de interesser som ivaretas ved et avslag. Tredje ledd anviser også et prinsipp om meroffentlighet, når kun deler av informasjonen bør nektes utlevert. Forvaltningen er likevel etter § 12 alltid forpliktet til å utlevere miljøinformasjon om helseskadelig forurensning eller forurensning som kan forårsake alvorlig skade på miljøet, forholdsregler for å hindre eller redusere slik skade og ulovlige inngrep i eller ulovlige skader på miljøet.

Miljøinformasjonsloven har egne bestemmelser om offentlige organers plikt til å ha kunnskap om miljøforhold, og for allmennhetens rett til miljøinformasjon direkte fra private. Det påhviler det offentlige og næringsvirksomheter etter §§ 8 og 9 å ha tilgjengelig relevant informasjon på et overordnet nivå i forvaltningen og innenfor egen virksomhet. Etter § 20 skal det ved utarbeidelse av

regelverk, planer og programmer som kan ha betydning for miljøet, gis nødvendig informasjon og mulighet til å komme med innspill. Dette skal gjøres på stadier og med tidsrammer som sikrer reell mulighet til å påvirke beslutningene. For regelverk, planer eller programmer som kan ha vesentlige konsekvenser for miljøet, skal det gjennomføres en offentlig høring.



## Kapittel 7

# Ressursuttak - kvotesystemet

### 7.1 Forvaltningens rett og plikt til å fastsette totalkvote

Saltvannsfiskeloven § 4 første ledd bokstav a gir departementet hjemmel til å fastsette et største tillatte fangstkvantum for villevende marine bestander omfattet av lovens virkeområde. Et maksimalt fangstkvantum (totalkvote) kan fastsettes for en nærmere biologisk definert bestand innenfor et større eller mindre geografisk område, eksempelvis en totalkvote for torsk nord for 62°N.

Totalkvote fastsettes vanligvis for en periode på ett år av gangen, men loven er formelt ikke til hinder for at det fastsettes totalkvoter for lengre eller kortere tidsrom. Et maksimalt fangstkvantum kan etter formålet i § 4 første ledd fastsettes i de tilfellene hensynet til en forsvarlig forvaltning av de villevende ressursene tilsier det, når internasjonale avtaler gjør det nødvendig eller når hensynet til en rasjonell eller hensiktsmessig utøvelse av fiske og fangst tilsier det. Fastsettelse av totalkvote er det viktigste av flere virkemiddel for å regulere uttaket. Uttaket kan også begrenses gjennom innsatsreguleringer, som for eksempel begrenset fangsttid eller åpning og stengning av områder, slik det gjøres med tang og tare. Uttaket kan også begrenses gjennom innsatsreguleringer etter deltakerloven. Det største tillatte fangstkvantum kan fastsettes i antall tonn (kilo), eller i antall individer slik det gjøres med sjøpattedyr.

På bakgrunn av internasjonale forhandlinger eller utfra nasjonale vurderinger av bestanden og økosystemet, har det i senere år med hjemmel i saltvannsfiskeloven § 4 a) blant annet vært fastsatt totalkvote for følgende bestander: torsk, hyse, sei, sild, makrell, brisling, rognkjeks, rødspette, kolmule og lodde. Det fastsettes også maksimalt uttak for sel, hval (vågehval) og kongekrabbe.

Saltvannsfiskeloven gir hjemmel til å fastsette totalkvote for bestander overfor samtlige norske fartøy i farvann under norsk ressursjurisdiksjon og på det åpne hav. For utenlandske fartøys høsting i Norges økonomiske sone, fiskerisonen utenfor Jan Mayen og vernesonen utenfor Svalbard, fastsettes totalkvote med hjemmel i lov om Norges økonomiske sone § 4. I Svalbards sjøterritorium gis det

totalkvote eller annen fangstregulering som gjelder både for norske og utenlandske fartøy, med hjemmel i Svalbardloven § 4.

Totalkvotebegrensninger kan fastsettes for enhver målbar ressurs omfattet av lovens virkeområde. Utvalget vil foreslå at denne ordningen videreføres i den nye havressursloven. I forslag til ny havressurslov vil totalkvote således kunne fastsettes for enhver villevende marin ressurs som har et målbart kvantum gjennom antall individer, størrelse eller vekt.

#### *Nasjonal totalkvote for bestander som forvaltes i samarbeid med andre stater*

For bestander som vandrer mellom ulike kyststaters økonomiske soner og tilstøtende områder (eks. torsk, lodde, NVG-sild, makrell mv.) fastsettes det en totalkvote på bakgrunn av internasjonale forhandlinger mellom de kyststatene som sammen forvalter bestanden, og hver av partene tildeles en andel av totalkvoten.

Kyststatenes fastsettelse av totalkvote bygger på rådgivning fra ACFM (Advisory Committee on Fisheries Management) som er en rådgivende komité under ICES - som foretar beregninger av bestanden på grunnlag av innsamlede data fra utførte forskningstokt, beregnet utkast og landet kvantum.

Norge er folkerettslig forpliktet til å holde seg innenfor den tildelte kvoten. Det er imidlertid opp til norske myndigheter å bestemme hvordan den norske andelen av totalkvoten skal fordeles. Vanligvis reguleres kvoten ved at den fordeles på norske deltagende fartøy etter gitte fordelingsnormer. Regulering kan også skje gjennom for eksempel tids- eller områdebegrensninger eller åpent fiske til norsk andel av totalkvoten er nådd. For at den nasjonale kvoten ikke skal overskrides må det ved fordeling av kvoten til de deltagende fartøy tas hensyn til påregnelig fangst fra fritidsfiske, bifangst i annen høstingsaktivitet, havforskning, praktiske fiskeforsøk mv.

Dersom det ikke blir enighet om en felles totalkvote for vandrende bestander kyststatene imellom, vil det være opp til den enkelte kyststat å

ensidig fastsette nasjonal totalkvote. Slik fastsettelse vil kunne by på vanskelige avveininger, da andre kyststater erfaringsmessig kan velge å overbeskatte for å kunne posisjonere seg i senere forhandlinger, ettersom høstingsvirksomhetens betydning for kyststaten er et relevant moment etter FN-avtalen om fiske på det åpne hav art. 7 e). For å ivareta Norges bevaringsplikt for villlevende marine ressurser, vil det kunne være hensiktsmessig å godta en avtale som innebærer en begrenset overbeskatning fremfor ingen avtale som kan innebære fri beskatning eller begrenset overbeskatning. Man ser av dette at gjennomføring av en økosystembasert tilnærming til forvaltningen av vandrende bestander er avhengig av at de involverte kyststater på et internasjonalt nivå kan bli enige om et totaluttak og høstingsmønstre som ivaretar hensynet til økosystemet og dets tålegrenser for uttak. Undertiden oppstår også situasjonen hvor kyststatene er enige om anbefalt totalkvote for bestanden, men ikke om fordelingen statene imellom.

For bestander som Norge deler med andre nasjoner vil følgende kvoter vanligvis bli fastsatt:

- Totalkvoter (TAC) (fastsettes etter internasjonale forhandlinger)
- Nasjonal andel av TAC (fastsettes etter internasjonale forhandlinger)
- Gruppekvote - til en gruppe fartøy (saltvannsfiskeloven § 5)
- Kvoter til det enkelte fartøy (saltvannsfiskeloven § 5)

FN-avtalen om fiske på det åpne hav fra 1995 har for vandrende og langtmigrerende bestander i stor grad etablert et felles forvaltningsansvar for kyststater og fjernfiskestater til de vandrende bestander som ligger under et regionalt fiskeriforvaltningsorgan som NEAFC eller NAFO. Kyststatene kan hindre fjernfiskestater å utnytte kyststatenes felles bestander også på det åpne hav, etter at det er fastsatt regionale forvaltningstiltak innenfor et felles reguleringsområde.

#### *Bestander som forvaltes av én stat alene*

Bestander som ikke vandrer mellom kyststatenes økonomiske soner og tilstøtende farvann kan i prinsippet forvaltes av vedkommende kyststat alene. Eksempelvis har seien nord for 62°N tradisjonelt holdt seg innenfor Norges økonomiske sone, og Norge kan derfor fastsette egen totalkvote.

Vandrende bestander omfatter etter dagens praksis hovedsakelig fisk, sjøpattedyr og noen skalldyr i henhold til forvaltningsregimer opprettet

under regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner som NEAFC, NAFO, og NAMMCO. Mikroalger, plankton og andre mikroorganismer vil kunne bevege seg med havstrømmer gjennom tilstøtende soner, men omfattes i dag ikke av noe etablert internasjonalt forvaltningsregime for vandrende bestander. Norge kan fastsette totalkvoter for høsting av slike "vandrende" mikroalger, plankton og andre mikroorganismer innenfor norsk ressursjurisdiksjon, så lenge det ikke etableres et internasjonalt forvaltningsregime for disse ressursene der Norge deltar.

Stasjonære arter som kun befinner seg innenfor territorialfarvannet (skjell, kråkeboller, tang og tare mv.) og bunnfaste arter som omfattes av kontinentalsokkeljurisdiksjonen, vil i utgangspunktet ikke være omfattet av bevaringsforpliktelsene etter Havrettskonvensjonen kapittel V. En moderne ressursforvaltningstilnærming tilsier imidlertid at disse artene forvaltes etter de samme prinsipper som andre villlevende marine ressurser. Dette følger også av den generelle forpliktelse til å verne og bevare det marine miljø etter konvensjonens art. 192. Forvaltningsskjønnet for disse ressursene vil imidlertid inntil videre utøves suverent av Norge ved fastsettelse av bevarings- og forvaltningstiltak.

#### *Soneadgang og kvotebytte*

I Norges økonomiske sone er det veletablert og langvarig praksis å gi andre kyststater tilgang til å høste basert på internasjonale forhandlinger om tilgang og kvotebytte for å oppnå en best mulig nasjonal og internasjonal utnyttelse av det marine ressursgrunnlaget i Nord-Øst Atlanteren. Et eventuelt kvotebytte må inngå i regnskapet for totalkvoten og nasjonal andel vil dermed måtte korrigeres for utveksling av kvoter.

## **7.2 Uttak og fordeling av marine ressurser som er underlagt totalkvote (regulerte bestander)**

### **7.2.1 Kvotefastsettelse og fordeling**

Dersom fastsatt nasjonal totalkvote ikke ble fordelt videre til grupper eller enkeltfartøy etter § 5, ville ethvert norsk fartøy med adgang og nødvendige tillatelser kunne høste ubegrenset i fri konkurranse til totalkvoten for bestanden blir nådd. En slik regulering ville komme effektive fartøy til gunst og sørge for at uttaket skjedde intensivt over et kort tidsrom. I dag foreligger det imidlertid ingen situasjoner hvor det er fastsatt en totalkvote og det likevel er fritt fiske. For å spre fangsten på

kommersielle arter fordeles norsk totalkvote først på forskjellige fartøygrupper i form av gruppekvoter (§ 5, annet ledd), og deretter til enkeltfartøy (§5, tredje ledd), basert på eksempelvis kvotefaktorer. En beskrivelse av rettsanvendelsen er gitt i Rt. 1993 s. 578: *"Når kvoter skal fordeles mellom fartøyer innenfor forskjellige fartøygrupper, gir altså etter min mening § 5 annet og tredje ledd grunnlag for en todelt operasjon: Først fordeles kvotene mellom fartøygruppene etter annet ledd, deretter fordeles hver fartøygruppes kvote i medhold av tredje ledd på de enkelte fartøyer etter generelle kriterier"*. Dersom totalkvoten endres underveis i fisket eller høstingen, vil også kvotene på gruppe- og fartøynivå kunne endres tilsvarende.

Etter § 5 første ledd er det ingen betingelse at det må være fastsatt totalkvote for bestanden. Man kan også fastslegge kvotebegrensninger for bestemte tidsrom eller pr. tur for de deltagende fartøyer når hensynet til en økonomisk og rasjonell utnytting av bestanden tilsier det. Det er videre adgang til kun å fordele deler av totalkvoten på enkelte grupper, mens fartøyer i andre grupper må høste kvoten i fri konkurranse, jf. Ot. prp. nr. 39 (1975-1976) side 3: *"Andre fordelingsmåter kan også tenkes aktuelle: Det kan være nødvendig å kvotefordelte blant visse fartøygrupper, men ikke andre eller blant visse redskapsgrupper, men ikke andre. En kan også tenke seg forskjellige fordelingskriterier nytt for forskjellige båt- eller redskapstyper"*.

Det er etter loven ingen plikt til å viderefordre gruppekvote på enkeltfartøyer når det er fastsatt gruppekvote. Den rettslige konsekvens av en gruppeinndeling uten videre fordeling på fartøynivå vil være at fartøyene med konsesjon og adgang innenfor en gruppe kan høste i fri konkurranse til den felles gruppekvote er nådd.

Kvoter for de deltakende fartøyer kan fastsettes som maksimalt kvantum for bestemte tidsrom og pr. tur. Det normale er at kvotene fastsettes for en tidsperiode: fiskeåret (01.01.-31.12). Man kan imidlertid også fastsette kvantumsbegrensninger pr. tur. Slike bestemmelser følger enten av fartøyet konsesjon etter deltakerloven, jf. deltakerloven § 27, eller av de årlige reguleringene gitt med hjemmel i saltvannsfiskeloven. En begrensning etter konsesjonen vil normalt ikke kunne endres i forhold til fastsatt totalkvote, da konsesjonsvilkårene ligger fast.

### 7.2.2 Spesielt om fastsettelse og differensiering av kvoter på gruppenivå

Kriteriene for inndeling av grupper etter saltvannsfiskeloven § 5 annet ledd vil være redskap (konven-

sjonelle redskap og andre redskap), størrelse (eks. gruppe under 28 meter, gruppe under/over en bestemt bruttotonnasje) eller fartøyer. Forarbeidene sier ikke noe nærmere om hva som ligger i begrepet fartøygruppe. Begrepet fartøygruppe gir et svært bredt vurderingstema som åpner for relativt mange klassifiseringer som for eksempel kystgående fartøyer, havgående fartøyer eller fabrikkskip. Enkeltfartøyene innenfor en klassifisert gruppe får deretter høste en nærmere bestemt andel av gruppekvoten som enten kan være lik for alle i gruppen, eller fordeles ulikt også innad i gruppen etter gitte fordelingsnøkler.

De enkelte gruppene kan være svært forskjellige med hensyn til kapasitet, mobilitet, effektivitet, sysselsetting eller lønnsomhet. Dette ligger til grunn for forslaget i Ot. prp. nr. 23 (1978-1979) s. 3: *"En mest mulig hensiktsmessig utnyttelse av flåten tilsier at man forsøker å fordele flåten på de foreliggende fangstmuligheter. Dette vil også være nødvendig for å kunne rette opp de skjevheter som fangstbegrensningene har skapt mellom fartøyer av forskjellige størrelser, teknisk utrustning m.v. Det er derfor behov for en klar lovhjemmel til å kunne regulere både deltagelse og kvotestørrelsen for de enkelte fartøyer under ett for flere fiskerier"*.

#### Gruppedifferensiering og lovlige hensyn

Saltvannsfiskeloven § 5 tredje ledd gir hjemmel til å fordele norsk totalkvote ulikt på de enkelte grupper (differensiering). En nærmere redegjørelse av hensynene følger av Ot. prp. nr. 39 (1975-1976) side 3: *"Ad §10. Ved allerede iverksatte kvoteordninger har det vært nytt for forskjellige kriterier for å fastsette de deltakende fartøyers andeler. Kvotefastsettelse har således vært knyttet både til fartøyet lastekapasitet og til antall deltakende fiskere ombord, men slik at en har satt et maksimum såvel på lastekapasitet som på deltagere. Dette innebærer til en viss grad en forskjellsbehandling. ( ) Den tilsynelatende forskjellsbehandling vil vanligvis henge sammen med faktiske forskjeller i fartøyers effektivitet og/eller lønnssevne"*.

Hjemmelen til å differensiere mellom fartøygrupper i saltvannsfiskeloven er i dag tilstrekkelig klarlagt i rettspraksis, jf. Rt. 1993 s. 578: *"Selv om uttalelsen knytter seg direkte til første ledd og ikke er aldeles klar, tyder den etter min mening på at lovgiveren mente at det skulle være adgang til kvotedifferensiering mellom de forskjellige fartøygrupper"*.

Saltvannsfiskeloven § 5 tredje ledd ble i 1988 endret slik at man ved fordelingen av kvoteandel på de enkelte fartøygrupper også kunne differensiere utfra markedsmessige hensyn som sysselsetting ved tilvirkning av fangsten om bord og i land,

jf. Ot.prp. nr. 77 (1987-1988). Et legalt hensyn etter § 5 tredje ledd har også lenge vært å tilgodese fartøygrupper og fiskerier utfra regionale hensyn, jf. Rt. 1993 s. 578: *"I Høyesteretts dom i Rt. 1961 s. 554 ble det lagt til grunn at hensynet til sysselsettingen for befolkningen i kystdistriktene var et lovlige hensyn etter den tidligere saltvannsfiskelov av 1955. Stortinget har senere flere ganger fått seg forelagt retningslinjer for fiskeripolitikken hvor slike hensyn har vært fremhevet, og har gitt sin tilslutning til dette"*. Dette innebærer at man kan fordele totalkvoten forskjellig på inndelte grupper utfra hensyn til en differensiert flåte, sysselsetting, regionale hensyn og samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Når det gjelder myndighetenes vektlagte hensyn i forbindelse med en differensiert fordeling av kvoter på de ulike grupper foreligger en grundig redegjørelse i St. meld. 51 (1997-98) kapittel 7.2.3:

"Fordelingen av fangstkvoter mellom flåtegrupper må ses i sammenheng med fiskerinæringen for øvrig. Industriens behov for råstoff er således et viktig kriterium i fordelingspolitisk sammenheng. Både fangst-, tilvirknings- og eksportleddet bidrar til verdiskapingen. Dermed er det ikke tilrådelig å maksimere lønnsomheten i en del av næringen hvis dette går på bekostning av andre deler og den samlede verdiskaping. I fordelingssspørsmål er det nødvendig å se næringen i sammenheng og i et verdikjedeperspektiv.

Tradisjonelt har fordelingspolitikken vært lite fokusert mot hva som skjer med fangsten etter at den har passert kaikanten. Dette til tross for at politikken har vært at fangsten skal leveres i land til foredling og at en stor del av verdiskapingen skjer i produksjons- og markedsleddet. Helårsdrift i industrien på land er avhengig av at ressursfordelingen bidrar til jevne råstoffleveranser. De viktigste fiskeartene har imidlertid varierende tilgjengelighet gjennom året, noe som påvirker såvel kystflåtens som havfiskeflåtens fangstmuligheter. Jevn råstofftilførsel kan derfor vanskelig gjennomføres for hele fiskeindustrien.

En fordelingspolitikk som skal øke næringsens totale verdiskaping må bidra til å styrke næringsens konkurransevne i markedet. De senere årene har det vært gjort flere vurderinger ut fra markedsmessige hensyn ved fastsettelsen av fiskerireguleringene/høstingsreguleringene. Dette gjelder bl.a. i makrellfisket, hvor en har søkt å tilpasse høstingenfisket til det godt betalende Japan-markedet. Fordelingspolitikken må også vurdere kvotetildelingenes konsekvenser for de til enhver tid rådende markedsutfordringer. En politikk som søker å optimalisere fordelingen av ressurser ut fra markedets

krav kan imidlertid også ha uheldige konsekvenser, bl.a. fordi markedets krav til råstoffegenskaper kan stå i konflikt med den reelle fangstsammensetningen. En markedsbasert fordelingspolitikk kan øke faren for at enkelte vil høyne fangstverdien gjennom utkast".

De siste årene har det vært fast politikk å ikke endre kvotefordelingen mellom gruppene. Dette er et viktig virkemiddel i å skape forutberegnelighet i arbeidet med å strukturere flåten. Fordelingen mellom gruppene fastsettes ulikt mellom gruppene, men er i stor grad fastsatt i samråd med fiskerne selv, jf. Ot.prp. nr. 76 (2001-02) Strukturfond pkt. 3.5:

"I 1989 gjorde Norges Fiskarlag vedtak om en langsiktig fordeling av torsk kvotene mellom trålerflåten og kystflåten, den såkalte »trålstigen«. Denne ble lagt til grunn ved myndighetenes fordeling av torsk kvoten i de etterfølgende år. Trålstigen ble avløst av 1994-vedtaket i Norges Fiskarlag om ressursfordeling mellom kyst- og havflåten. Også dette vedtaket ble i hovedsak lagt til grunn ved myndighetenes årlige fordeling av kvotene. I 2001 har Norges Fiskarlag gjort nytt vedtak om ressursfordeling mellom fartøygruppene, der fordelingen mellom kyst- og havgruppene er omtrent som tidligere. I tillegg er det anbefalt en deling av kystgruppen i fire størrelsesgrupper og fordeling av kystflåtens kvoteandeler mellom gruppene. Fiskeridepartementet la denne fordelingen til grunn i fiskerireguleringene for 2002".

#### Utvalgets vurdering

Utvalget mener at det ved fordeling av kvote på fartøygrupper, i større grad bør kunne tas markedsmessige hensyn enn dagens saltvannsfiskelov gir hjemmel til. Det kan være ønskelig å tilgodese fartøy som høster råvarene på den måte og i den tilstand som gir høyest pris, uavhengig av den sysselsetting virksamheten gir om bord eller på land. Ved ressursknapphet bør samfunnet kunne benytte seg av den høstingsmåte som gir størst samfunnsøkonomisk gevinst, og samfunnsøkonomisk lønnsomme fartøygrupper bør derfor kunne gis prioritet. Utvalget foreslår derfor at den nye havressursloven hjemler en adgang til å ta rene markedsmessige hensyn som verdsettelse av produktet i markedet ved fordeling av ressursene, såfremt det kan konstateres en etablert endring. I tillegg bør det etableres hjemmel til å ta rene regionale hensyn uavhengig om det gis en sysselsettingseffekt om bord eller på land. Dette kan innebære at lukkede grupper med en høy ressursrente

kan betale ut denne gjennom omfordeling til mindre lønnsomme grupper. Selv om disse hensyn til en viss grad er motstridende, har de begge gyldighet som relevante hensyn innenfor norsk marin ressurspolitikk. Et annet relevant hensyn er en fartøygruppes involvering i andre virksomheter som utnytter økosystemet, og den påvirkning de enkelte grupper har for ressursene og økosystemet som helhet. I Sjøpattedyrmeldingen St. meld. nr. 27 (2003-2004) har Regjeringen foreslått å åpne for at det gis ekstra kvoter til de fartøyene som deltar i selfangst.

I henhold til kvotebestemmelsene i den tidligere deltakerloven av 1972 §10 sjette ledd var det hjemmel for at Kongen ga nærmere bestemmelser om hvilke kriterier fartøykvoten skulle fastsettes etter, herunder om bruk av andre kriterier for fordeling enn de som er nevnt i loven. Kongens fullmakt ble aldri benyttet, og bestemmelsen ble fjernet ved lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv. Det må etter utvalgets mening være en målsetting at kriteriene for fordeling av kvoter på grupper og fartøy er tilstrekkelig klarlagt i loven. Utvalget går derfor ikke inn for å gjeninnføre adgang til å gi kriteriene ved forskrift.

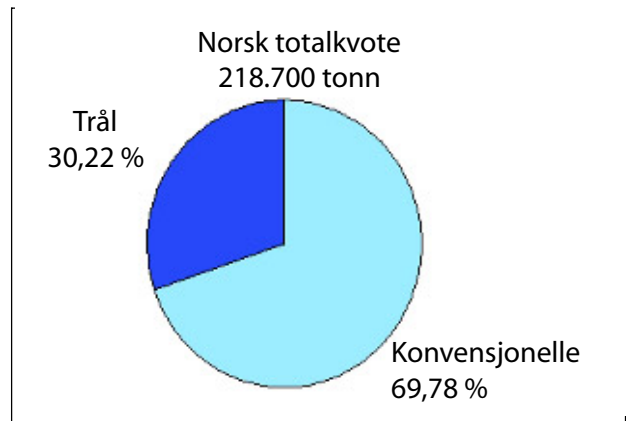
Utvalgets medlem Berit Ranveig Nilssen er ikke enig i at den nye havressursloven skal ta større markedsmessige hensyn enn dagens saltvannsfiskelov gjør. Samfunnsøkonomiske hensyn innebærer etter dette medlemmets syn at forvaltningen må bygge på nærhets- og avhengighetsprinsippet, der ressursene skal sikre grunnlaget for sysselsetting og bosetning i kyst- og fjordområdene. Dette medlem er enig i at ved ressursknapphet bør samfunnet kunne benytte seg av den høstingsmåte som gir størst samfunnsøkonomisk gevinst og dette tilsier at den mindre flåtegruppen må tilgodeses. Denne flåtegruppen har minst gjeldsbelastning, god kvalitet på fisken og lokal eller regional tilknytning.

Utvalgets medlem Berit Ranveig Nilssen viser videre til Kåfjord-dommen hvor Høyesterett i 1985 ga fjordfiskerne i Kåfjord i Troms, som i hovedsak er samer, erstatning fordi fisket deres var blitt begrenset som følge av utbygging av et kraftverk. Begrunnelsen fra Høyesterett var blant annet at fjordfisket var så:

”konsentrert og særpreget at den utad har framtrådt på samme måte som om det skulle være en ”rettighet” som ble utøvd”.

#### Gruppefordelingen i praksis

Som eksempel på hvordan fordelingen av kvoter etter saltvannsfiskeloven § 5 vil foregå, kan man

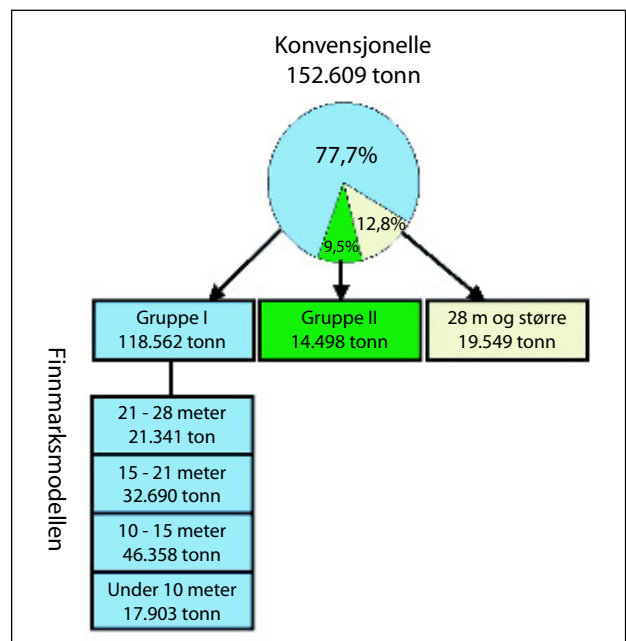


Figur 7.1

Kilde: Fiskeri- og kystdepartementet.

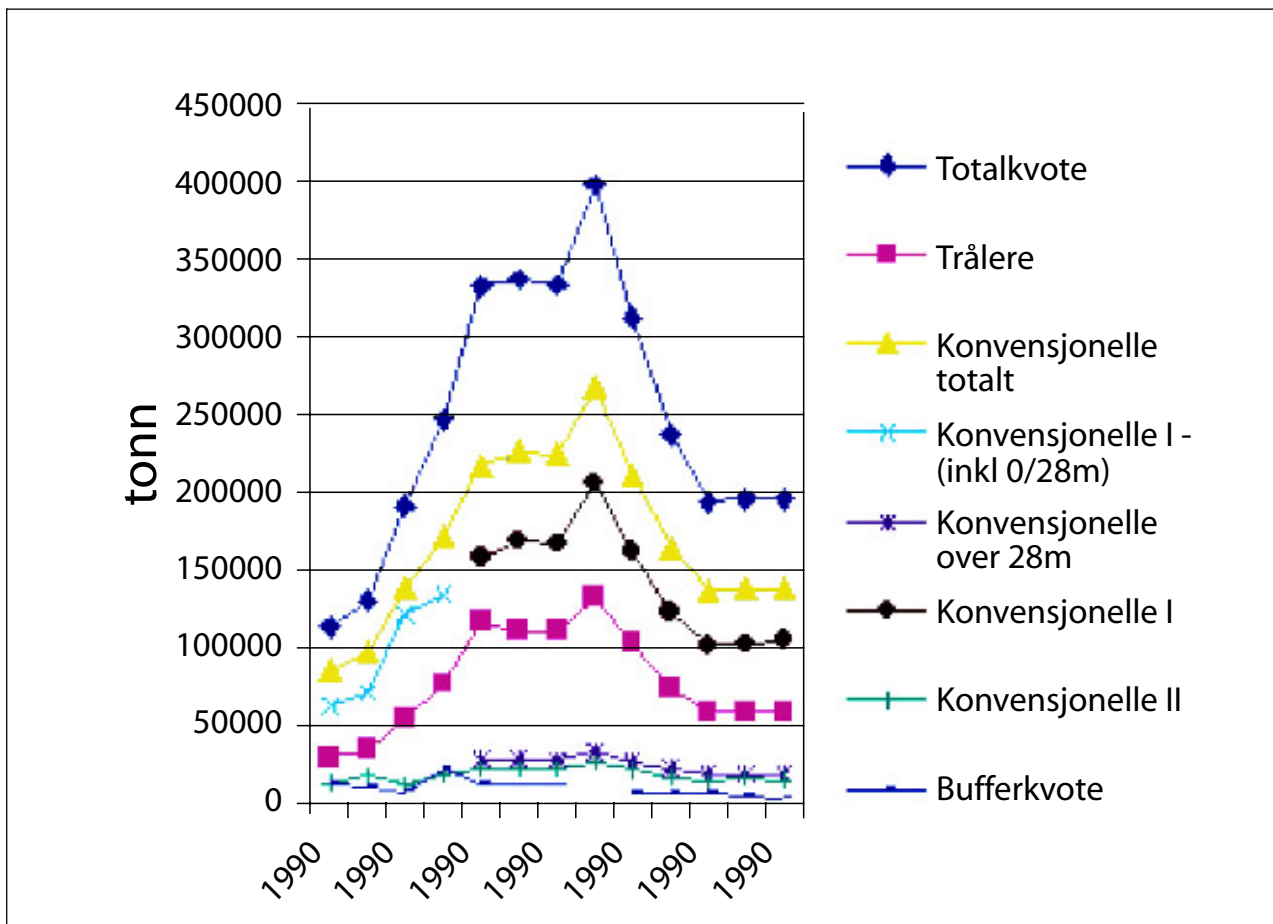
bruke kvoten for torsk nord for 62° N for 2005. Man vil der ta utgangspunkt i norsk andel av totalkvoten for norsk arktisk torsk og fordele denne andelen i første omgang på redskapsgrupper (prosentallene gjelder ved den aktuelle størrelsen på totalkvoten, og vil øke noe i favør av den konvensjonelle gruppen ved lavere totalkvote).

Trålgruppen i torskefiskeriene vil automatisk være adgangsbegrenset, da man etter deltakerloven kapittel III må ha spesiell tillatelse for å kunne høste med trål (trållatelse). De konvensjonelle redskaper innen torskefisket omfatter garn, juksa, line og snurrevad. Av disse vil en mindre andel gå inn i en åpen gruppe (gruppe II), og en større andel fordeles til en lukket gruppe (gruppe I) hvor



Figur 7.2

Kilde: Fiskeri- og kystdepartementet.



Figur 7.3

Kilde: Fiskeri- og kystdepartementet.

man må oppfylle gjeldende vilkår for adgang med hjemmel i deltakerloven § 21. Gruppe I er igjen delt opp i en størrelsesgruppe over 28 meter og en under 28 meter med tilhørende undergrupper (den såkalte Finnmarksmodellen for 2005).

Nedenfor er en samlet oversikt over kvotefordelingen på de ulike grupper i høsting etter torsk nord om 62° fra 1990-2002.

### 7.2.3 Spesielt om fastsettelse av kvoter på fartøynivå

Når en totalkvote er fordelt på grupper, kan den med hjemmel i § 5 tredje ledd fordeles på fartøynivå etter flere reguleringsmodeller. Lovens ordlyd innebærer imidlertid at fordeling etter fordelingsnøkler innad i en definert gruppe må skje utfra objektive kriterier som størrelse, lastekapasitet mv, jf. § 5 annet ledd ettersom fordelingsnøkler i praksis innebærer opprettelse av undergrupper innad i en gruppe. Utfra fordelingsnøklerne kan det fastsettes ulike kvotefaktor innad i en gruppe, som indikerer fartøyets relative andel av gruppeknoten. I

utgangspunktet får hvert fartøy lik kvote innenfor samme gruppe. Dette er også utgangspunktet i Rt. 1993 s. 578: "Fordi fartøyene innenfor de forskjellige kategorier er relativt homogene, er det naturlig med like kvoter mellom dem". Likevel gir § 5 innenfor flere grupper hjemmel til at et fartøy får fastsatt sin andel av gruppeknoten beregnet etter bestemte fordelingsnøkler. Slike fordelingsnøkler kan også gå ut på at et fartøy med fysisk lengde 18 meter og som har adgang til å delta i torskefisket nord for 62°N, faller inn under reguleringsgruppen med fartøy mellom 15 og 21 meters lengde likevel blir gitt en kvoteandel basert på en hjemmelslengde på for eksempel 14 eller 24 meter, fordi fartøyet er forlenget eller skiftet ut med større eller mindre fartøy etter en fastsatt skjæringsdato. Hjemmelen til å fastsette fordelingsnøkler innad i en fartøygruppe følger ikke direkte av ordlyden, men er en konsekvens av at § 5 gir hjemmel til å lage så mange undergrupper som er hensiktsmessig innenfor inndelingskriteriene og lovens formål. Det er i forarbeidene forutsatt at hjemmelen skal brukes på denne måten, jf. Ot.prp. nr. 85 (1981-82) s. 18.

Innenfor en fartøygruppe kan det beregnes en overregulering ved fastsettelse av fartøyenes kvote. Overregulering innebærer at fartøyenes kvote samlet sett er satt høyere enn gruppens reelle andel. Ved overregulering vil fisket stanses når gruppekvoten er nådd, hvilket innebærer en risiko for at fartøyets kvote ikke er fisket opp idet gruppefisket stanses.

#### *Fartøykvoter*

Dersom gruppekvoten blir fordelt slik at summen av kvoter til hvert enkelt fartøy tilsvarer gruppekvoten, har hvert enkelt fartøy i praksis – om ikke i juridisk forstand – et garantert kvantum. Slike kvoter omtales som fartøykvoter. Ved fartøykvoter vil man være garantert å kunne fiske årets kvote, såfremt det ikke skjer endringer i total- eller gruppekvoten. Fartøykvoter gir større fleksibilitet med hensyn til når på året fartøyene velger å ta kvoten. Periodisering forekommer imidlertid også for grupper som er regulert med fartøykvoter. Fartøykvoter anvendes gjerne i høstingsvirksomheter der en har kjennskap til at samtlige fartøy vil komme til å utnytte sin kvote fullt ut, og hvor behovet for refordelinger (se under) kun i begrenset grad er til stede.

#### *Maksimalkvoter*

Dersom summen av kvoter tildelt hvert enkelt fartøy er større enn gruppekvoten, omtales fartøyets kvote som en maksimumskvote. Denne maksimumskvoten er da et største kvantum som vedkommende fartøy kan fiske. Det er imidlertid ingen garanti for å få ta ut dette kvantumet, idet høstingen blir stoppet når gruppekvoten er tattopp. Denne reguleringsformen innebærer en større eller mindre grad av konkurranse mellom fartøyene om kvantum. Maksimumskvoter har gjerne vært benyttet i fiskeri der fangstinnsetts og fangstkvantum varierer mye mellom de deltakende fartøy, for å sikre at gruppekvoten og dermed totalkvoten blir høstet. Differansen mellom summen av maksimumskvotene og den faktiske gruppekvoten omtales som overregulering, og beregnes i prosent av den faktiske gruppekvoten. Dersom gruppekvoten for eksempel er 10.000 tonn og summen av maksimumskvotene er 13.000 tonn, er overreguleringen 30%.

#### *Refordelinger*

Krav om refordeling av kvoter vil bli fremsatt dersom det er åpenbart at en med gjeldende kvotere-

gulering på fartøynivå ikke vil klare å ta opp gruppekvoten. I enkelte høstingsvirksomheter foregår det en debatt mellom næring og myndigheter om når det rette tidspunkt for en refordeling vil være, og ikke minst er størrelsen på refordelingen gjenstand for debatt. I andre virksomheter er refordelingsdato fastsatt på forhånd. Ulempen med refordelinger er at ubenyttet kvantum først frigjøres senere i sesongen. For fartøy som ønsker å høste tidlig, vil refordelinger slå uheldig ut.

#### *Samlekvote*

Med hjemmel i saltvannsfiskekollen § 5 fjerde ledd første punktum kan fartøykvoter som høstes med samme redskap fastsettes med en samlet kvote for flere regulerte bestander - såkalt samlekvote. I 2001 ble det iverksatt et pilotprosjekt for kystflåten der et begrenset antall fartøy fikk anledning til å fiske torsk, hyse og sei nord for 62°N innenfor en samlet begrensning eller kvote. Dette var reguleringsmessig en nyskaping, ettersom kystflåten tradisjonelt har vært nødt til å forholde seg til tre ulike kvoter og bifangst av den enkelte art når kvoten var oppfisket. Med pilotprosjektet fikk fartøyene anledning til å avvike fra de enkelte kvotene for torsk, sei og hyse under forutsetning av at den samlede fangst ikke overskred den samlede begrensning eller kvote, basert på visse omregningsfaktorer for sei og hyse til "torskeenheter" og en maksimal andel torsk av samlekvoten. Ordningen ble i 2002 innført for samtlige fartøy under 15 meter største lengde som fisker med konvensjonelle redskap, og er videreført i 2003 og 2004.

Målsettingen om å skape mer ro i høstingsvirksomheter og redusere kappfisket, slik at de enkelte fiskere bedre kunne utnytte lokale fortrinn, synes i stor grad å være oppnådd og fiskerne er jevnt over positive til denne reguleringsformen. Tilsvarende var det en målsetting at ordningen skulle bidra til å redusere driftskostnadene, men det er p.t. for tidlig å konstatere om ordningen har hatt en slik effekt. Et negativt aspekt er imidlertid at samlekvotereguleringen hittil har bidratt til overbeskatning av torskekvote. Dette er imidlertid søkt korrigert ved justeringer av omregningsfaktorene, for å gjøre det mer attraktivt å fiske sei og hyse, og ved justeringer av hvor stor andel av samlekvoten som kan høstes som torsk.

#### **7.2.4 Industrikvote**

Det finnes en del fartøy i torsketralgruppen som er eid av fiskeforedlingsbedrifter, på grunnlag av dispensasjon fra lovens hovedregel om at aktive fis-

kere skal eie fiskefartøyene. Slik dispensasjon kan gis i medhold av deltakerloven § 6 tredje ledd når næringsmessige og regionale hensyn tilsier det. Disse fartøyene vil blant annet kunne bidra til å sikre foredlingsbedriftene råstoff i perioder hvor kystflåten ikke har fisken tilgjengelig.

Departementet har etablert en prøveordning i 2004 og 2005, hvor bedriftene får anledning til å nytte lokale kystfartøy, gjennom for eksempel leieavtaler, til å fiske kvoter som tildeles bedriftens trålfartøy. Formålet har særlig vært å undersøke om en slik ordning kan

- øke ferskhetsgraden/kvaliteten på råstoffet som tas inn i produksjonen
- bidra til større samsvar mellom råstoff som tas inn og ordreserven til anlegget
- legge til rette for produksjon av ferskt råstoff over en større del av året
- redusere bedriftens fangstkostnader
- frigjøre kapital som i dag er bundet i fartøy, og kanalisere denne kapitalen over til utvikling av kompetanse og teknologi for fangst og oppbevaring/oppføring av levendefanget fisk.

Siktemålet har således vært å se om de kvoter som i dag tildeles industrieide trålfartøy, kan utvikles til en form for "industrikvoter".

Prøveordningen skal evalueres i 2005.

#### *Utvalgets vurdering*

Utvalget anser at intensjonene med denne ordningen er gode. Det kan likevel være grunn til å peke på at det kan oppstå problemstillinger knyttet til kvotefordelingen mellom ulike grupper dersom en slik ordning blir gjort permanent, og den kan ha langsiktige konsekvenser for deltakerlovens prinsipp om at fiskeflåten skal være eid av fiskere.

Det kan også være grunn til å påpeke at en slik ordning vil kunne ha konsekvenser for den nasjonale kontroll over de marine ressursene. Norge oppnådde i EØS-avtalen varig unntak fra avtalens regler om fri kapitalflyt og fri etableringsadgang, for så vidt gjelder eierskap til fiskefartøy. Unntakene gir Norge anledning til å opprettholde forbudet mot en større utenlandsk eierandel enn 40% i et fiskefartøy. Unntakene gjelder ikke eierskap til fiskeforedlingsbedrifter, men dersom det utenlandske eierskapet i en bedrift som eier fiskefartøy overstiger 40%, har Norge anledning til å gi bedriften pålegg om å selge fiskefartøyene.

Dersom en bedrift blir tildelt kvoter direkte, i stedet for å eie fiskefartøy som blir tildelt kvoter, vil det oppstå et spørsmål om restriksjonene på utenlandsk eierskap kan anvendes overfor bedriften.

Det kan argumenteres for at intensjonen bak unntaket i EØS-avtalen for så vidt gjelder eierskap til fiskefartøy, må tilsi at man også i et slikt tilfelle kan nekte utenlandske eierskap til bedriften som overstiger 40%. Det vil i den forbindelse være et argument at også EU-retten aksepterer restriksjoner på eierskap til fiskefartøy for å sikre at man oppnår de hensyn som ligger til grunn for den relative stabilitet i fordelingen av fiskekvoter mellom medlemslandene, og dersom en kvote tildeles en bedrift i stedet for et fartøy, vil de samme hensyn tilsi at restriksjonene må gjelde for eierskapet til bedriften.

Slike forhold faller imidlertid utenfor utvalgets mandat, og man har derfor ikke funnet grunn til en grundigere diskusjon av dette. Utvalget har tolket sitt mandat dit hen at man skal foreslå oppdaterte og tidsmessige lovhjemler for ulike regulerings-systemer, og så vil det være en etterfølgende politisk diskusjon på hvilken måte og i hvilken grad disse hjemlene skal nyttes. Lovforslaget inneholder derfor en hjemmel for tildeling av slik industrikvote.

#### *Mindretallets vurdering*

Utvalgets medlemmer Reidar Nilsen og Berit Ranveig Nilssen går imot forslaget i lovutkastet § 4-2 om at kvoter også kan fordeles til industribedrift som driver bearbeiding av villlevende marine ressurser.

I Norge har det vært et etablert prinsipp at adgangen til å drive ervervsmessig høsting skal være forbeholdt aktive fiskere. Dette prinsipp er senest videreført i den nye deltakerloven av 1999 gjennom lovens regler om ervervstillatelse. Det har også vært en sterk binding mellom fartøyer og høstingsmuligheter, idet et fartøy ikke kan brukes til å høste annet enn de høstingsmuligheter det selv er tildelt.

Det er gjort enkelte unntak fra prinsippet om fiskereid flåte ved at det ut fra spesielle regionale hensyn er gitt dispensasjon til konkrete fiskeindustribedrifter til å eie fiskefartøyer og få tildelt kvoter. I de senere år har det skjedd en oppmykning av tidligere begrensninger på eierkonsentrasjon ved slikt eierskap til fartøy. Det har også vært gitt adgang til å fiske slike trålkvoter med andre fartøyer.

Mindretallet er skeptisk til den senere tids utvikling. De ser det nevnte forslag i lovutkastet § 4-2 som ytterligere et skritt på veien vekk fra det grunnleggende utgangspunkt om fiskereid flåte og den naturlige arbeidsdeling mellom fiskere og industribedrifter i norsk fiskerinæring. Her er det



ikke tale om dispensasjoner ut fra bestemte hensyn til konkrete anlegg, men en generell og alminnelig adgang til å tildele alle norske fiskeforedlingsbedrifter kvoter som de kan disponere fritt i forhold til fartøy.

Mindretallet vil også vise til en annen side ved dette forslaget. På grunn av et unntak i EØS-avtalen fra reglene om fri kapitalbevegelse kan utenlandske interesser i dag ikke kjøpe seg inn i norske høstingsvirksomheter. Adgangen til å kjøpe fiskeindustribedrifter er ikke begrenset, men dersom disse eier fiskefartøyer, kan utenlandske eiere pålegges å selge fartøyene.

Unntaket går konkret ut på at Norge kan beholde de restriksjoner som gjaldt for utenlandske statsborgeres rett til å eie fiskefartøyer, da EØS-avtalen ble undertegnet i 1992. Dette unntaket vil ikke kunne gi grunnlag for restriksjoner på kjøp av fiskeindustribedrifter med direkte tildelte kvoter, og forslaget i lovutkastet § 4-2 vil altså åpne for at norske fiskekvoter kan komme på utenlandske hender. Også av denne grunn vil medlemmene Reidar Nilsen og Berit Ranveig Nilssen gå klart imot dette forslaget

### 7.3 Særlige vilkår ved kvoter

#### *Periodisering*

Myndighetene har etter saltvannsfiskekloven § 4 annet ledd annet punktum hjemmel til å fordele den samlede gruppekvoten til fartøygruppe over flere perioder.

Bestemmelsen sier ikke noe nærmere om hvilke grupper av fartøy som kan pålegges periodiserte kvoter, men det er klart at bestemmelsen er myntet på grupper av deltagende fartøy opprettet i forbindelse med kvotefordeling etter § 5. Periodisering kan fastsettes både ved fartøykvoter og maksimalkvoter.

Periodisering innføres for å fordele høstingsaktiviteten i løpet av året. For eksempel kan året deles i tre perioder med et gitt kvantum tilgjengelig i hver periode. Dersom en fartøygruppe for eksempel har en samlet gruppekvote på 40.000 tonn fisk, kan gruppekvoten reguleres med periodekvoter på eksempelvis 20.000 tonn for perioden 1. januar – 1. mai, 10.000 tonn for perioden 1. mai – 1. september og 10.000 tonn for perioden 1. september – 31. desember. Myndighetene vil da stoppe høstingen dersom det samlede fangstkvantum kommer opp i 20.000 tonn før 1. mai, og så gjenåpne fisket etter 1. mai. Periodisering benyttes for å unngå at hele kvoten blir tatt ut i løpet av en kort periode og for å

sikre industrien en jevnere råstofftilgang gjennom året.

For fartøy som høster på flere bestander til forskjellige tider av året, kan en tvungen oppdeling av kvoten spredd utover året fremstå som uheldig i forhold til disponering av mannskap og tilsig av ressursene. Det vil ofte kreve større innsats og omkostninger å høste deler av kvoten senere på året. Periodisering vil derfor by på vanskelige avveininger mellom hensynet til jevn råstofftilførsel til marked og industri og hensynet til enkeltfartøyet ønske om å disponere kvoten fritt innenfor reguleringsåret. Periodisering refererer seg for øvrig til tidspunktene (periodene) en gitt kvote kan høstes på. Det vil finnes andre tidsbegrensninger som fredningstid (§ 4 b) og tidspunkt for utseiling (§ 4 j), men disse vil referere seg til når man generelt kan høste på en bestand eller start og sluttid i fiskerier eller høstingsvirksomheter.

#### *Regionale hensyn ved kvotefordelingen*

Saltvannsfiskekloven § 4 annet ledd gir hjemmel for å sette av en del av totalkvoten av et fiskeslag til fordeling til fartøy som forplikter seg til å levere fangsten for tilvirkning ved landanlegg i bestemte distrikt.

Slike distriktskvoter ble brukt i perioden 1983 til 1991, da en viss del av torskekvoten ble holdt tilbake ved den ordinære kvotefordelingen. Denne delen ble så etter søknad tildelt ferskfisktrålere som forpliktet seg til å levere fangsten for tilvirkning ved anlegg i Øst-Finnmark. Hensikten med denne kvotefordeling var å sikre at en viss del av totalkvoten ble levert til anlegg i dette området, for dermed å danne grunnlag for aktivitet og arbeidsplasser på land.

Etter 1991 falt behovet for ordningen i stor grad bort, da råstoff fra russiske fartøy ble landet i store kvanta i Finnmark ut over på 90-tallet. De siste årene, etter at det russiske råstoffet i stor grad blir landet frossent eller går forbi Finnmark etter omlasting til transportfartøy i åpen sjø, har det igjen oppstått en diskusjon om hvorvidt det er behov for å nytte slike distriktskvoter i reguleringsene, og dette har også blitt koblet til diskusjonen om lokal forvaltning av de villlevende marine ressursene.

Stortinget har gjentatte ganger påpekt viktigheten av at de villlevende marine ressursene ses på og forvaltes som en nasjonal ressurs. Dette er utgangspunktet for utvalgets drøftelse og forslag.

*Utvalget* anser at gode grunner tilsier at loven gir anledning til å ta regionale hensyn ved forvaltningen av ressursene og ved fordelingen av kvoter

blant de fartøyene som på nasjonalt plan fyller vilkårene for å delta i den enkelte høstingsvirksomheten. Det at loven gir anledning til å ta slike regionale hensyn, innebærer at myndighetene får anledning til å nytte ressursene som et distriktpolitisk virkemiddel, dersom man ønsker det. Det gir også anledning til å ivareta statens forpliktelser overfor den samiske befolkningen. Dette må imidlertid i så fall gjøres ved å prioritere enkelte distrikter eller regioner, og derved alle som bor i vedkommende distrikt eller region, og ikke på individuelt etnisk grunnlag. Dette er i samsvar med Sametingets eget uttrykte ønske om at særordninger ikke skal gis på individuelt etnisk grunnlag, men rettes inn mot distrikter eller regioner hvor den samiske befolkningen særlig er representert.

Utvalget har på dette grunnlag foreslått å endre dagens bestemmelse i saltvannsfiskeoven § 4 annet ledd i denne retning, i stedet for dagens bestemmelse om levering for tilvirkning i enkelte områder. Tilvirkningskravet vil ikke kunne oppfylles av fartøyeier, bortsett fra i de tilfellene hvor fartøyet er eid av en fiskeindustribedrift. Dette innebærer derfor at fiskereide fartøy og industrieide fartøy vil ha ulike muligheter for å delta i høsting på en slik tilleggskvote, idet fisker vil være avhengig av industrieier for at vilkåret om tilvirkning faktisk blir oppfylt. Etter utvalgets vurdering er dette uheldig, og utvalget har derfor foreslått en endret formulering som viser at bestemmelsen skal kunne nyttes til å ivareta regionale hensyn mer generelt og på ulike måter.

Utvalget har derimot ikke foreslått lovbestemmelser om regional forvaltning av ressursene, i den betydning at ressursene deles for eksempel mellom fylkene og det overlates til fylkesnivået å fordele kvoter til fartøy hjemmehørende i eget fylke. Visse regionale bindinger i enkelte viktige høstingsvirksomheter må aksepteres, men utvalget kan vanskelig se at en slik forvaltningsmodell vil oppfylle Stortingets forutsetning om å forvalte ressursene som en nasjonal ressurs. Det er en stor prinsipiell forskjell på en modell hvor man tar regionale hensyn ved fordelingen av en nasjonal kvote til fartøy som i henhold til nasjonale regler fyller vilkårene for å delta i den aktuelle høstingsvirksomheten, og en modell hvor for eksempel fylkeskommunale myndigheter forvalter en viss andel av kvoten og fordele denne til fartøy i eget fylke. Det å foreslå uttrykkelige lovbestemmelser om en slik forvaltningsmodell innebærer en politisk beslutning som utvalget oppfatter å ligge utenfor sitt mandat. Det bør også være påpekt at en slik modell vil innebære risiko for pro-forma registreringer av fartøy og eierskap til fartøy, dersom det blir ulikke-

ter i kvotestørrelsene eller i andre vilkår for kvotetildeling som gjør det mer lukrativt å være hjemmehørende i det ene fylket fremfor det andre.

#### *Konsum eller ikke-konsum*

I Ot. prp. nr. 51 (1954-1955) s. 16-17 kommer det frem at man av beskyttelseshensyn ønsket en generell hjemmel for å forby visse anvendelser av fangsten, som i dag er hjemlet i saltvannsfiskeoven § 4 k). I forarbeidene nevnes oppmaling av fangsten som en typisk anvendelse, men hjemmelen er etter forarbeidene ment å omfatte enhver senere anvendelse av fangsten etter at den er brakt om bord. Det avgjørende vil være at det foreligger beskyttelseshensyn å ivareta innenfor formålsbestemmelsen i § 4 første ledd, jf. Ot.prp. nr. 51 (1954-1955) s. 17.

Det er ikke gitt forskrifter med hjemmel i saltvannsfiskeoven § 4 k). Salgslagenes kompetanse til å dirigere fangst etter råfiskeoven § 6 omfatter også dirigering til en bestemt anvendelse etter nærmere vilkår. Salgslagenes rett til å styre fangstene vil ikke omfatte ressurser etter havressursloven som ikke er omfattet av salgslagenes omsetningsrett etter råfiskeoven. Videre innebærer ikke salgslagenes kompetanse adgang til å forby bestemte anvendelser, men derimot en rett til å styre fangster til noen mottagere fremfor andre.

## **7.4 Utelukkelse fra eller fangstbegrensning i kvoteregulerte høstingsvirksomheter**

Etter saltvannsfiskeoven § 5 fjerde ledd tredje punktum er det hjemmel til å utelukke fartøy fra et kvoteregulert fiskeri eller begrense fartøyenes kvoteandel for en sesong av gangen, når fartøyene samlet sett får en rimelig fangstordning gjennom andre fiskerier. Formålet med bestemmelsen vil være å tilgodese fartøy som har vedkommende fiskeri som hovedfiske fremfor fartøy som livnærer seg på flere fiskerier eller høstingsvirksomheter. Det er ingen særlig ressursmessig situasjon som må ha oppstått. Det eneste kriterium etter loven er at fartøyene samlet får en rimelig fangstordning. Hva som regnes som en rimelig fangstordning må bero på en skjønnsmessig vurdering, men det er i Ot. prp. nr. 85 (1981-82) s. 19 uttalt: *"En slik reduksjon forutsettes bare benyttet i spesielle tilfeller når det er åpenbart at vedkommende gruppe får kompensasjon i andre fangstmuligheter. Utelukkelse bør ikke skje i de hovedfiskerier vedkommende gruppe har konsesjon for"*. Reduksjonen av kvote eller uteluk-



Figur 7.4

Foto: ©Jean Gaumy, Eksportutvalget for fisk

kelse må skje utfra sannsynlig beregning av de totale fangstmuligheter, jf. Ot. prp. nr. 85 (1981-82) s. 19.

Bestemmelsen er tidligere benyttet overfor trålere som har bedrevet garn- og linefiske, og for ringnotfartøy, jf. Ot.prp. nr. 85 (1981-82) s. 18 og 19. På 90-tallet ble bestemmelsen også brukt til å redusere seikvoten for trålere som også har reketrål-konsesjon i forhold til øvrige trålere. Utvalget har ikke foreslått bestemmelsen videreført.

## 7.5 Ressursrente og overkapasitet

I vanlige næringer oppnåes en normal avkastning på investert kapital når en har betalt forbruket av andre innsatsfaktorer som arbeidskraft og korrigert for risiko. Hvis noe skjer som endrer denne avkastningen, vil det endre antall aktører i næringen. For eksempel vil økt etterspørsel eller en teknologisk nyvinning i utgangspunkt gi bedre lønnsomhet i en næring, og derfor trekke nye aktører til næringen inntil lønnsomheten igjen blir normal.

Tilsvarende vil dårligere enn normal lønnsomhet være et signal om at det er for mange aktører i næringen. Det spesielle med industrier hvor en utnytter naturressurser er at hvis en utnytter disse ressursene på en optimal måte, vil de gi opphav til en ekstra avkastning på investert kapital. Denne ekstraavkastningen er ressursrenten og er som oftest betydelig.

Ressursrenten i et fiskeri eller annen høstingsvirksomhet kan beskrives som den meravkastning som kan realiseres når fangstene landes med best mulig teknologi og går til best mulig anvendelse. Med meravkastningen menes fortjeneste utover det arbeidskraft og kapital vil få betalt i annen næringsvirksomhet. Flere akademiske studier har antydnet at den i snitt er om lag halvparten av fangstverdien i fiskerier, men den varierer med art, pris og bestandsstørrelse. I oljenæringen kan ressursrenten utgjøre så mye som 80% av produksjonsverdien. For aktørene i en ressursbasert næring vil ressursrenten hvis den realiseres fremstå som spesielt god lønnsomhet. Dette vil derfor trekke investeringer til næringen både fra eksisterende og nye aktører. Med en gitt bestand (og enda klarere med en gitt totalkvote) vil dette da gi overkapasitet i fiskeriet. Overkapasiteten vil bygges opp inntil lønnsomheten i fiskeriet blir normal og meravkastningen forsvinner. Meravkastningen som ressursrenten gir opphav til er følgelig hovedårsaken til at en i de fleste fiskerier har betydelig overkapasitet og det er et klart forhold mellom manglende realisering av ressursrente og overkapasitet.

I ethvert fiskeri vil det være en ressursrente. Det er viktig å ha en forståelse for dette begrepet når en diskuterer struktureringstiltak, fordi det er ressursrenten og i hvilken grad den realiseres som bestemmer graden av overkapasitet i et fiskeri. Avhengig av reguleringsform er det også muligheten for å høste en ressursrente som skaper kappfiske. Ressursrenten vil nå sitt maksimale nivå hvis bestanden i tillegg forvaltes optimalt.

Det er viktig å legge merke til at meravkastningen vil bli påvirket både av hvordan en fanger fisken og hvilken anvendelse den går til. Dette innebærer at en ikke nødvendigvis skal benytte fangsteknologien som gir lavest fangstkostnad, fordi dette kan begrense hvilket marked fisken selges i. Det innebærer også at en realisering av ressursrenten kan forhindres både ved at en øker fangstkostnadene og ved at inntekstpotensialet reduseres. I et fiskeri hvor det drives kappfiske vil vanligvis begge deler skje, fordi kappfisket gir økt innsatsfaktorbruk og dårligere kvalitet for fangsten samtidig som store landinger innenfor et begrenset tidsrom ytterlig begrenser hvilke markeder

som kan betjenes. Fordi fisk og andre villlevende marine ressurser er fornybare ressurser, vil en gjennom forvaltning også kunne påvirke størrelsen på bestanden og derigjennom størrelsen på ressursrenten, dog begrenset av naturens bærekapasitet.

For enkeltaktørene i et fiskeri er det rasjonelt å bygge opp overkapasitet og delta i et kappfiske, fordi de utnytter det som fremstår som en god investeringsmulighet. I en tradisjonell industri ville det også vært det, og ved å utnytte muligheten den spesielt gode lønnsomheten gir ville en økt verdiskapingen i samfunnet. I et fiskeri er det imidlertid sløsing med samfunnets ressurser fordi en kan lande de samme fangstene uten denne overkapasiteten. Sløsing har to hovedkomponenter, 1) ressursrenten realiseres ikke, og 2) de faktorene som skaper overkapasiteten brukes ikke i andre sektorer hvor de kunne bidratt til verdiskapingen i samfunnet. Dette gjør også at rasjonale for at ressursrenten skal realiseres er todelt. En ønsker å realisere ressursrenten for at den merverdien som ligger i naturressursene samfunnet disponerer skal tilfalle samfunnet, og en ønsker å realisere ressursrenten for å unngå den sløsing som overkapasitet i en sektor gir.

For at samfunnets verdiskaping skal bli størst mulig bør i utgangspunkt hele ressursrenten realiseres. I praksis er dette imidlertid svært vanskelig fordi det er vanskelig å beregne størrelsen på ressursrenten og fordi den fluktuerer med variasjoner i ressursgrunnlaget, markedspriser og alt annet som påvirker verdien av et fiskeri. Dette tilsier at en gjerne bør være noe konservativ i anslagene på ressursrentens størrelse hvis den skal kreves inn. Næringsaktørene vil imidlertid alltid ta en betydelig risiko på bakgrunn av de samme faktorer som påvirker størrelsen på ressursrenten, og en vil alltid ha perioder hvor de går med underskudd, uavhengig om ressursrenten kreves inn eller ikke. Det man primært influerer ved å realisere deler av ressursrenten er kapasitetsstørrelsen i fiskeflåten og de landbaserte som er avhengig av denne.

De viktigste samfunnsøkonomiske betraktningene for et effektivt kvotesystem gjelder hvordan en sikrer en effektiv utnyttelse av de totale kvotene som settes. Fra et samfunnsøkonomisk ståsted ønsker en å maksimere verdiskapingen i enhver næring fordi dette gir den største verdiskapingen i samfunnet totalt (der det finnes eksternaliteter må disse taes hensyn til). Dette tilsier at kapasiteten i marine fangstnæringer skal settes slik at hele ressursrenten realiseres. Videre skal fartøy- og redskapstyper som benyttes kunne endres over tid slik at flåten til enhver tid er så effektiv som mulig

gitt de markedsforhold næringen står ovenfor. Det finnes imidlertid en mengde grunner til at samfunnsøkonomiske betraktninger ikke skal være enerådende for hvordan kvotene fordeles, fordi dette også har betydelige samfunnsmessige konsekvenser. For eksempel har det vært tradisjon i norsk fiskeripolitikk for at ressursrenten ikke realiseres eksplisitt, fordi den overkapasiteten en da får i fiskeriene gir større bosetting langs kysten. En kan etter *utvalgets* mening si at det kan være et motsetningsforhold mellom å ønske flest mulig ansatte i fiskerinæringen langs kysten og å ønske størst mulig verdiskaping i fiskerinæringen. Kvotesystemet må følgelig kunne reflektere begge disse målene, og mellomløsninger som vekter dem forskjellig.

Det ble ovenfor påpekt at i et uregulert fiskeri eller i et fiskeri hvor reguleringen ikke sikrer at uttaket blir gjort på en fornuftig måte, så vil fiskeriet tiltrekke seg nye aktører inntil lønnsomheten blir på lik linje med landbasert industri når en har justert for risiko. Dette synes uforenelig med observasjonen om at lønnsomheten er svært dårlig i store deler av flåteleddet i norsk fiskerinæring. Hovedårsaken til dette er at produktiviteten og dermed avkastningen til forskjellige faktorer på land øker over tid, noe som ikke minst kan sees fra økningen i reallønnen. Med gitte ressurser må derfor antallet fiskere synke over tid for at en inntektsutvikling tilsvarende det som skjer i andre yrker opprettholdes. Men det er nettopp dårlig lønnsomhet som er markedets signal på at det er overkapasitet i en næring, og dårlig lønnsomhet er i så måte et signal på at det er for mange aktører i de aktuelle fiskerier.

For andre naturressursbaserte næringer som petroleum og kraftproduksjon er ekstrabeskatning av ressursrenten et av de viktigste virkemidlene for å føre verdiene av ressursene tilbake til samfunnet. Det er imidlertid i Norge liten tradisjon for å hente noe av ressursrenten ut av fiskerinæringen, og i den begrensede grad det gjøres er det lisensavgifter etc., hvor beløpene ikke er betydelige. Et unntak er de nye laksekonsesjonene som om de tildeles skal betales med 5 millioner kroner pr. konsesjon. Så lenge man gjorde et bevisst valg ved å la ressursrente gå til opprettholdelse av overkapasitet og dermed bosetting langs kysten er dette heller ikke et viktig tema. De siste to tiår har imidlertid lønnsomhet blitt stadig viktigere i fiskeripolitikken og fartøykvoter er blitt innført for stadig større deler av flåten. I enkelte fartøygrupper, spesielt ringnot, realiseres i dag en betydelig del av ressursrenten og bidrar til god lønnsomhet i denne delen av flåten, og en lignende utvikling er sann-

synlig for flere fartøygrupper. Så langt har gevinstene ved individuelle kvoter helt og holdent tilfalt fiskerne i de aktuelle fartøygrupper. Etter hvert som en stadig større del av ressursrenten realiseres som finansielt overskudd vil det bli viktig å ha verktøy til å om ønskelig inndra deler av denne til samfunnet. Hvis ikke kan reguleringssystemet komme under press fordi det oppleves som urettferdig at relativt få personer får anledning til å berike seg betydelig på noe som i utgangspunkt oppfattes som en fellesressurs.

I et fiskeri med en totalkvote og uten ytterligere reguleringer vil det bli investert i kapasitet helt til den risikjusterte avkastningen er som på land, flåten får betydelig overkapasitet og ingen ressursrente realiseres. Med økende inntektsnivå på land vil dette over tid også gi dårlig lønnsomhet for aktørene i fiskeriet. Hvis en ser bort fra regionale prioriteringer, er dette grunnlaget for at ytterligere reguleringer har vært pålagt de fleste fartøygrupper. Dette gjør også at adgangsbegrensinger er helt essensielt for en lønnsom utnyttelse av ressursene.

Ressursrenten kan realiseres selv om staten ikke krever den inn. Dette skjer hvis en har et reguleringsregime hvor det ikke er i aktørenes interesse å konkurrere om en størst mulig del av fangsten. I praksis skjer dette i fiskerier med sterke nok adgangsbegrensinger, og vanligvis med fartøykvoter. Når en går fra en situasjon med stor overkapasitet vil graden av kapasitetsreduksjon være den viktigste faktoren for hvor mye av ressursrenten som realiseres. I dette tilfellet tilfaller den realiserte ressursrenten de som deltok i fiskeriet når reguleringene ble endret slik at renten faktisk ble realisert, og de som selger seg ut av fiskeriet tar renten med seg. Denne løsningen er fra et samfunnsøkonomisk ståsted like effektiv som en løsning hvor renten faktisk inndraes av myndighetene, og vil hvis reguleringsregimet ellers er like gi samme kapasitetsreduksjon (hvis en tar hensyn til at enhver avgiftsinnkreving gir en ineffektivitet, vil dette faktisk kunne være mer effektivt). Hovedforskjellen er at en sier at det var de som deltok i fisket på et gitt tidspunkt som har rettigheten til ressursen heller enn samfunnet, og som derfor får anledning til å realisere renten. De to løsningene har følgelig forskjellig fordelingseffekt.

Hvis staten på vegne av hele samfunnet skal inndra hele eller deler av ressursrenten er det mange måter å gjøre dette på. Tre hovedformer synes å være mest aktuelle. En kan pålegge en avgift per enhet landet av en ressurs eller som en prosentandel av verdien av ressursen som landes. En kan pålegge en avgift for å delta i fisket, og en

kan auksjonere ut rettigheten. De forskjellige metodene gir forskjellig risikodeling mellom fisker og regulator, og vil i forskjellig grad avsløre fiskers betalingsvillighet og dermed fiskers egne estimat på ressursrenten. Auksjon er den fordelingsformen hvor fisker i størst grad avslører betalingsvillighet og som i de fleste tilfeller vil gi størst inndragningseffekt. Det er imidlertid også den innkrevningsformen som gir fisker størst risiko.

Ressursrenten vil være der uavhengig av om den realiseres eller ikke. Hvis den ikke realiseres vil den imidlertid som nevnt over føre til overkapasitet i fiskeriet og lavere verdiskapning i samfunnet ellers. Denne overkapasiteten tar form både som en større fiskeflåte enn en ellers ville hatt, og en større serviceapparat på land som betjener flåten. Overkapasiteten gir med andre ord større bosetting langs kysten. Det finnes ingen samfunnsøkonomiske argumenter for at fiskeriene skal benyttes til opprettholdelse av denne bosettingen, men det finnes klare samfunnsargumenter for det. Det er derfor en politisk avveining i hvilken grad ressursrenten skal realiseres og i hvilken grad den skal benyttes til å opprettholde overkapasitet i fiskeriene og derigjennom bidra til høyere bosetting langs kysten. Ressursrenten kan også tas ut på andre måter, for eksempel leveringplikt med det formål at råstoffet skal danne grunnlaget for arbeidsplasser langs kysten.

#### *Utvalgets vurdering*

*Utvalget* finner det nødvendig at et moderne lovverk inneholder hjemmel til å hente ut ressursrente, når tilgangen til villlevende marine ressurser er begrenset gjennom konsesjons-, adgang- og kvoteordninger. *Utvalget* tar ikke stilling til om, hvor eller hvordan en eventuell ressursrente bør realiseres. Gjennomføring vil kreve særskilte utredninger av administrative og økonomiske konsekvenser.

For å sikre at utnyttelsen av ressursene er fornuftig og for å unngå uønsket overkapasitet, bør kvotesystemet sikre at en betydelig del av ressursrenten realiseres. Dette kan skje både ved bruk av fartøykvoter og gjennom en ressursavgift. Av fordelingspolitiske årsaker bør en ressursavgift også kunne benyttes som virkemiddel for å kreve inn ressursrente i marin høsting hvor denne realiseres i et fartøykvotesystem.

*Utvalget* mener likevel at det i en del eksisterende høstingsvirksomheter er klare samfunnsmessige hensyn som tilsier at en bør tillate et kvotesystem hvor ressursrenten i mindre grad realiseres. I hovedsak vil dette være tilfelle for de minste

fartøyene hvor blant annet rekruttering til næringen er et argument for et mer åpent fiske. Aktivitet langs kystene er også et argument som kan brukes for å tillate at ressursrenten realiseres som overkapasitet. For noen aktiviteter, og spesielt ved utnyttelse av nye ressurser kan forvaltningskostnader også være et argument for at ressursrenten ikke skal realiseres, og sågar at det ikke settes en kvote i fiskeriet, da begrensninger på fangsttinningsats kan være mer hensiktsmessige virkemidler.

Utvalgets medlem Berit Ranveig Nilssen mener at ressursrenten ikke bør realiseres for den mindre flåten i sjøsamiske områder. Dette både av hensyn til rekruttering til fiskeryrket og fordi fiske er en del av det materielle grunnlag for samisk kultur, næring, språk og identitet. De små og mellomstore båtene er også selve bærekjelken i opprettholdelse av bosettingen i samiske kyst- og fjordområder.

Utvalgets medlem Berit Ranveig Nilssen vil videre ta avstand fra at overkapasitet i den mindre flåtegruppen fører til høyere bosetting og et større serviceapparat langs kysten i negativ samfunnsøkonomisk sammenheng. For kyst- og fjordbefolkningen er fiske hovednæringen og den norske stat har en forpliktelse både ovenfor den sjøsamiske befolkning og andre som bebor kyst- og fjordområdene til å opprettholde deres muligheter og rettigheter til de marine levende ressurser. Det er etter dette medlems mening heller ikke samfunnsøkonomisk lønnsomt å redusere den mindre flåtegruppen, slik at fjordene og kystområdene avfolkes.

## 7.6 Forvaltningsavgift

For at en skal ha nødvendig kunnskap om de ulike høstingsvirksomheters innvirkning på bestander og økosystem, og for å kunne sette kvoter som gir en bærekraftig utvikling av virksomhetene, er en betydelig forskningsinnsats nødvendig. Da denne forskningen er nødvendig primært fordi det gjøres kommersiell høsting av havets ressurser, benevnes den som forvaltningsforskning og skilles fra vanlig akademisk forskning.

Utfra en rimelighetsbetraktning mener mange at spesielle tjenester myndighetene i et land yter en næring må betales av næringen selv. I økende grad betraktes også denne type tjenester som subsidier til en næring (Milasso, Matteo (1998) *Subsidies in World Fisheries: A Reexamination*, World Bank Technical Paper No. 406). Dette gjør også næringer som mottar denne type støtte utsatt for anti-dumpinglager.

Denne type tjenester kan betales både ved direkte avgifter og mer generelle avgifter. Hva som er mest hensiktsmessig er avhengig av typen tjeneste. Fra og med 2005 gir saltvannsfiskeoven hjemmel til å kreve inn en særskilt kontrollavgift.

### *Utvalgets vurdering*

*Utvalgets mening er at departementet må ha en generell adgang til å innkreve en forvaltningsavgift, og departementet må kunne fastsette en slik avgift slik det finnes mest hensiktsmessig. Avgiften må kunne utformes både som en generell avgift relatert til kvoter, verdi eller kvantum av fangst og mer spesifikt ovenfor den som benytter en tjeneste. En slik avgift vil ha samme type effekt som en generell ressursavgift, men er forskjellig ved at anvendelsen av avgiften er begrenset til forvaltningsformål i høstingen av marine ressurser. Hvorvidt en slik avgift faktisk skal innkreves, blir et politisk spørsmål hvor man blant annet kan ta hensyn til det totale avgiftstrykket på næringen.*

## 7.7 Begrenset eiendomsrett til kvoter

Den økonomiske tanken bak eierskap til høstingsrettighetene er at eierskap vil gi aktørene insentiv til å forvalte ressursene på mest mulig bærekraftig måte. Dersom kvotene gis begrenset varighet er tanken at disponeringen vil skje kortsiktig ut fra kvotenes varighet, mens dersom fiskerne forvalter ressursgrunnlaget selv på ubegrenset tid vil høstingen skje utfra langsiktig motivasjon. Det er likevel ikke holdepunkter for å si at aktørene vil avstå fra kortsiktige løsninger som kvote- og utkastjuks ved eierskap til ressursene. Et system med fri eller høy omsettelighet vil imidlertid bidra til at innsatsen effektiviseres ved at kvotegrunnlaget hentes på mest mulig lønnsom måte.

Utgangspunktet i dag er at det er fartøyet som er gitt offentligrettslig adgang til å høste et gitt maksimalkvantum av gruppekvoten, mens eier av fartøyet ikke har noen eiendomsrett til kvoten. Myndighetene står derfor fritt til å reforede totalkvoten mellom fartøygrupper, stanse høstingen eller utelukke fartøygrupper, uavhengig om eier av et fartøy har konsesjon til å bedrive et bestemt fiske, jf. Rt. 1995 s. 1044.

I Norge kan man kjøpe fartøy for fortsatt drift og høste på fartøyets kvote dersom man som ny eier får konsesjon og adgang innenfor gruppen hvor fartøyet har kvoteposisjon. Ved å benytte seg av enhetskvoteordningen kan eier slå sammen kvoter fra flere fartøy ved å ta fartøyet som overfø-



Figur 7.5

Foto: © Kjell Ove Storvik, Eksportutvalget for fisk.

rer kvote ut av høsting. Ved strukturering etter strukturkvoteordningen får fartøyet tilgang til kvoteposisjonen til det fartøy, i visse tilfeller med en avkorting. Forutsetningen for at det skal være attraktivt for aktørene å kjøpe fartøy med kvoteposisjon med tanke på strukturering, vil da være at fordelingen mellom de enkelte fartøy- og redskapsgruppene ligger fast etter dagens fiskeripolitikk. Struktureringseffekten innad i en gruppe vil forsvinne eller reduseres dersom gruppens kvotegrunnlag reduseres etter omfordeling mellom gruppene. På Island er det rettslig sett ikke adgang til å omfordele mellom gruppene, ettersom en ITQ (individual transferable quota) der representerer en fast andel av totalkvoten (ikke gruppekvoten) på lik linje med en aksje, jf. islandske fiskeriforvaltningsloven § 11. En kvoterettighet vil derfor i et slikt system ha karakter av en eiendomsrett, hvor forvaltningen ikke kan omfordele andeler mellom fartøygrupper. Disse rettighetene vil også for øvrig ha karakter av personlig rettigheter som ofte kan selges på tvers mellom aktørene uavhengig av gruppetilhørighet. Flere stater som New Zealand, Australia, Canada og Malaysia har etablert lignende system der fartøyene har fått eierforhold til kvotene. Det er vanskelig å endre systemet i ettertid fordi den som kjøper kvoten har betalt en sum som er svært nær totalverdien av all fremtidig bruk av kvoten. Et slikt system vil i stor grad være irreversibelt uten større omkostninger for staten. På New Zealand har systemet (New Zealand Quota Management System) medført at staten har måttet kjøpe tilbake kvoterettigheter fra private.

Det norske fordelingssystemet kan ikke sammenlignes med disse rettighetsbaserte systemene, men politiske myndigheter har fastsatt at kvotefordelingen mellom gruppene skal ligge fast. For eksempel ble det uttalt i Stortingsmelding nr. 20

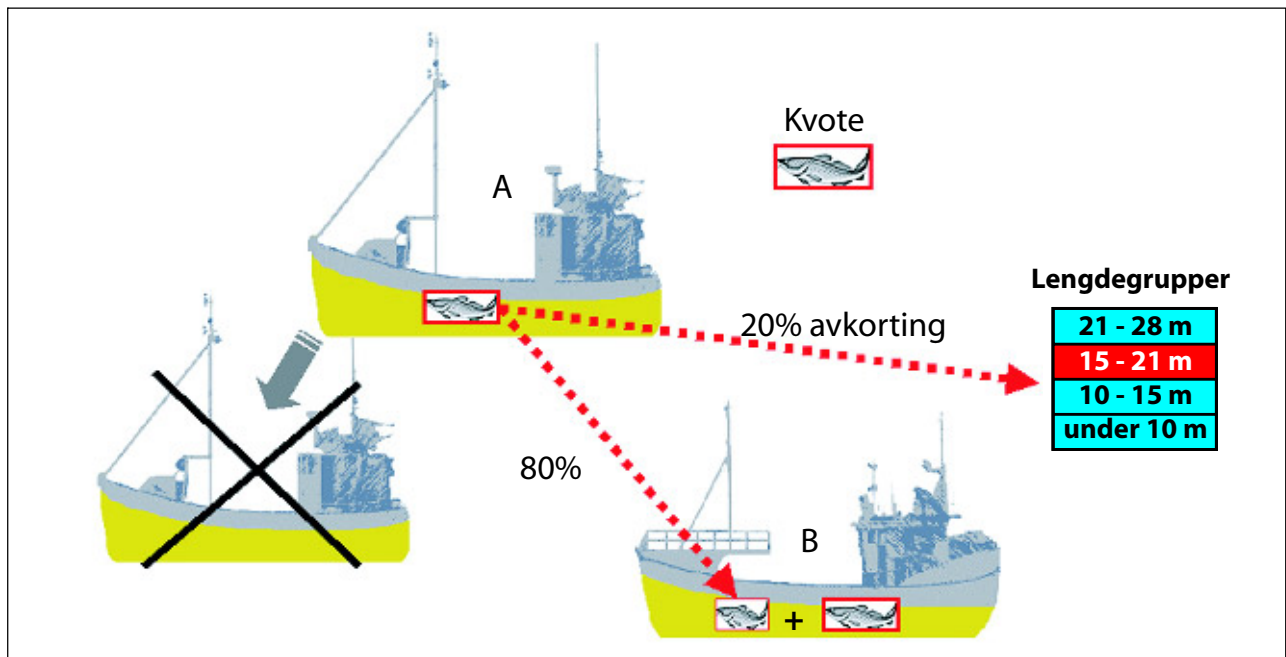
(2002-2003) Strukturtiltak i kystfiskeflåten s. 15 at *”Regjeringen mener at fortsatt stabilitet omkring disse fordelingsproblemløstene betyr mye for fiskerieringens videre utvikling. Stadige omfordelinger mellom gruppene vil utelukkende føre til usikkerhet om fremtidig kvotegrunnlag, og dermed manglende sikkerhet for de investeringer som er nødvendige for å skape fremtidens fiskeflåte”*. Videre ble det uttalt at en *”stabil fordeling mellom fartøygruppene er også en grunnleggende forutsetning for at strukturtiltakene i de ulike gruppene skal få den tilsktede effekt. Strukturering må skje innenfor forutsigbare rammer for kvotefordelingen. Bare da kan den enkelte næringsutøver på forsvarlig vis kunne vurdere sine alternative muligheter”*.

#### Utvalgets vurdering

Utvalget er av den oppfatning at eierskap til høstingsrettigheter er til hinder for å foreta de samfunnsøkonomiske grep som er nødvendige for å oppnå lønnsomhet i tradisjonelle fiskerier eller annen høstingsaktivitet. Kvotefordeling skal fortsatt være offentligrettslige vilkår for tilgang til kvoter, og kvoteandelen etter struktur- og driftstiltak utgjør kun fartøyenes posisjoner innad i gruppen. Samtidig er det viktig å understreke at en fast ressursfordeling i strukturingsperioden synes å være eneste måte man kan motivere aktører til å tilpasse flåten til ressursgrunnlaget.

## 7.8 Strukturordninger

Det klare utgangspunkt i dagens regelverk ved fordeling av kvoter innad i en gruppe, er at hvert fartøy som oppfyller de samme objektive vilkår innenfor en gruppe skal ha lik kvoteandel. Med hjemmel i saltvannsfiskekloven § 5a kan departementet innenfor konsesjonsbelagte trål- og ringnotgrupper, dele gruppekvoten i et antall like kvoter, som kan være større enn antall deltakende fartøy i vedkommende fartøygruppe (enhetskvoter). Som et unntak fra regelen om lik fordeling, kan kvotene etter § 5a fordeles ulikt innenfor gruppen. Det kan deretter innføres ordninger som kvotebytte. Et fartøys kvote kan således etter nærmere vilkår overføres til et annet fartøy mot at det fartøy som overfører kvote tas ut av høsting. Formålet med ordningen er å oppfordre aktører til å ta kapasitet ut av fisket, og øke lønnsomheten ved at ressursgrunnlaget høstes med færre fartøy innenfor en kvotegruppe. Kvoten kan overføres til ett eller flere fartøy enten midlertidig eller uten tidsbegrensning. Uten enhetskvoteordningen er regelen etter § 5 og



Figur 7.6 Illustrasjon av hvordan strukturkvoteordningen for kystflåten vil fungere ved avkorting.

Kilde: Fiskeri- og kystdepartementet.

deltakerloven at eier kun kan høste med det fartøy som innehar kvoteposisjonen i henhold til merke-registeret.

Driftsordninger brukes som betegnelse for ordninger for midlertidig utveksling av kvoter mellom fartøy, uten at noe fartøy tas permanent ut av høsting. Strukturordning brukes som betegnelse for en ordning hvor et fartøy må tas permanent ut av alt fiske for at kvoter skal kunne overføres til annet fartøy. I strukturordningene blir kvotene fordelt med utgangspunkt i deltakende fartøy forut for iverksettelsen av ordningen. Departementet bestemmer om strukturkvoten skal avkortes, lengden av tidsrommet strukturkvoten kan tildeles, samt fordelingen av strukturkvoten mellom gruppen og fartøyet som får overført kvote.

Etter saltvannsfiskeloven § 5a annet ledd kan slike ordninger også innføres for andre fartøy som deltar i grupper som er underlagt adgangsbegrensninger innenfor et fiskeri eller en høstingsvirksomhet. Samlet sett kan drifts- og strukturordninger fastsettes for enhver gruppe som er lukket gjennom særskilte aktivitetskrav med hjemmel i deltakerloven § 21 eller som er konsesjonsbelagt med spesialkonsesjon etter deltakerloven kapittel III. Adgangsbegrensning er i seg selv et viktig premiss for strukturering av en gruppe, ettersom det bare er i lukkede grupper at gjenværende enkeltfartøy vil ha som insentiv at kapasiteten i gruppen reduseres. Dette forutsetter at fartøy trekkes ut av fiske

permanent eller midlertidig. Den tidligere enhetskvoteordningen og nå strukturordningen er et viktig tiltak for å bringe balanse i forholdet mellom fangstkapasitet og ressurstilgang for ulike flåtegrupper.

Det er fastsatt strukturkvoteordninger for torsetrålflåten, ringnotflåten, grønlandsrekeflåten, seitrålflåten, industritrålflåten og konvensjonelle fartøy på eller over 28 meter, samt for kystflåten. Ordningen for kystflåten omfatter kystfartøy med hjemmelslengde for kvotetildeling mellom 15 og 28 meter.

Med hjemmel i § 5a er det også etablert en såkalt driftsordning for kystflåten, hvor fartøyets kvote (eller en viss andel av kvoten) tillates fisket av et eller flere andre fartøy. Driftsordninger åpner opp for en midlertidig utvidelse av kvotegrunnlaget for det enkelte fartøy gjennom overtakelse av kvote fra et annet fartøy. Fartøy som ønsker å benytte seg av driftsordninger må få en godkjenning av myndighetene i hvert enkelt tilfelle. Godkjenningen gjelder for ett år av gangen.

I St. meld. nr. 20 (2002-2003) Strukturtiltak i kystfiskeflåten s. 8 er det gitt en gjennomgang av ordningen:

”Driftsordningen kan prinsipielt fungere på tre ulike måter;

1. Fiskeren kan samarbeide med en annen fisker og overføre kvotegrunnlaget fra ett fartøy til et annet, og ta begge kvotene på det ene fartøyet.



2. Fiskeren kan velge å spesialisere driften innen for eksempel pelagiske høstingsaktiviteter som sild og makrell eller bunnarter som torsk, sei og hyse. Kvotene fra to fartøy som begge har adgang til å høste på alle disse fiskeslagene i samme gruppe, kan da gjensidig utveksles med det resultat at det ene fartøyet får dobbel pelagisk kvote mens det andre får dobbel bunnfiskkvote.
3. Fiskeren kan velge å splitte opp et fartøys kvote som fordeles på flere andre. En kan da velge å beholde noe selv eller legge fartøyet i opplag for den gjeldende perioden”.

Driftsordninger gir ikke varig strukturering, siden fartøy kun tas midlertidig ut av høsting eller en bestemt høstingsvirksomhet. Kvotene av samme fiskeslag kan maksimalt utveksles i tre år innenfor en periode på fem år.

Med hjemmel i saltvannsfiskeoven § 9b kan departementet ved forskrift pålegge den som leverer fangst å betale en avgift av fangstverdien til et strukturfond for kapasitetstilpassning av fiskeflåten. Formålet med Strukturfondet er at det skal bidra til en fiskeflåte som er tilpasset ressursgrunnlaget gjennom å kjøpe ut og kondemnere kystfartøy. Kvoteandeler som blir frigjort går tilbake til den reguleringsgruppen som det kondemnerte fartøyet tas ut fra. Over tid vil kapasiteten i de enkelte grupper reduseres, samtidig som kvotegrunnlaget økes for gjenværende fartøy.

I St. meld. nr. 20 (2002-2003) Strukturtiltak i kystfiskeflåten s. 68 anbefales at fartøy over 15 meter struktureres gjennom strukturordninger, mens strukturfond som virkemiddel benyttes overfor fartøy under 15 meter. Dette har sammenheng med at pengene får tatt ut flest driftsmiddel (fartøy) der kvoten er lav og dermed har lavere verdi. Det vil derfor være strukturfondet som etter dagens strukturingspolitikk er virkemiddelet overfor de minste fartøyene. Hjemmelen er gjort tidsbegrenset til fem år.

#### *Utvalgets vurdering*

*Utvalget* vurderer driftsordninger som et tiltak som kan gi en mer rasjonell drift for enkeltfartøy, selv om det ikke tas ut kapasitet. Strukturordninger er en frivillig og effektiv ordning som tar ut kapasitet og er således i samsvar med prinsipper for tilpassning av flåtekapasitet slik dette er beskrevet i FAOs adferdskodeks for ansvarlig fiske, (jf. FAOs adferdskodeks art. 6.3, 7.1.8, 7.2.2 og 7.6.1). Ordningene øker også verdiskapingen i høstingsvirksomhetene og dermed næringens bidrag til velfer-

den i det norske samfunnet. Det er samtidig klart at selv om strukturordningene og driftsordningen som så langt har vært benyttet inneholder klare begrensninger for restruktureringen. Et system med fullstendig fri omsetning av kvoter gi sterkest restrukturering, og også størst verdiskaping i fiskeriene. Det vil imidlertid også medføre størst endringer i dagens struktur i flåten så vel på som på land og dermed ha de sterkeste samfunnsmessige konsekvensene.

Økt fleksibilitet for strukturtilpassning på både kort og lang sikt kan gies i to hoveddimensjoner. Den første er at struktureringen foregår ved bruk av et marked som kvoteauksjoner eller omsettelige kvoter. Det vil da være mer eksplisitt at det er markedet som strukturerer bort dem som ikke kan drive effektivt nok. Dette vil gi sterkere kapasitetstilpassning fordi det i mindre grad krever relasjoner mellom de involverte fiskere før samarbeid innledes, og det vil gjøre verdien av kvotene mer eksplisitt. Den andre dimensjonen er færre tilleggsbetingelser som avkortning og myndighetsfastsatt tidsbegrensning. Driftsordningen gjelder i dag for et år av gangen. Det er imidlertid ingen åpenbare grunner til av kvotene ikke skulle kunne deles i kortere perioder om fiskerne fant det mer hensiktsmessig. En for eksempel tenke seg at når det er mye torsk som om våren så kan det være hensiktsmessig å benytte flere fartøy enn om høsten når det er mindre torsk tilgjengelig. Generelt vil enhver begrensning gjøre strukturtilpassning mindre interessant, og hvordan en utformer regelverket vil derfor være avhengig av hvilken vekt en legger på en ønsket struktur og hvilken vekt en legger på størst mulig verdiskaping. Det er utvalgets mening at regelverket bør gi mulighet for at reguleringsystemet til enhver tid er tilpasset den ønskede kombinasjon av struktur og fleksibilitet.

Et spørsmål som krever spesielle hensyn gitt næringens historiske utvikling, er om en ved strukturordninger for kvoter mellom fartøy skal kunne overføre kvotene på tvers av tilhørighet innen fiskerier og størrelses-, redskaps- eller fartøygrupper. Ved at flere fartøy tas ut av høsting vil dette bidra til økt strukturering. Det vil også øke verdiskapingen i høstingsvirksomheten fordi de som oppnår størst verdiskaping for kvotene som vil være villig til å betale høyest pris. Det vil imidlertid kunne bli en skjev struktur som ikke opprettholder dagens mål om en differensiert flåte. Systemet vil kunne få karakter av tilnærmet fri omsetning av kvoter, og dette vil kunne gå på bekostning av samfunnsmessige og geografiske hensyn. Noen hevder også at det vil føre til at kapitalsterke flåtegrupper får overført kvote fra mindre kapitalsterke

grupper. Dette er det faglig belegg for bare i den grad noen aktører har bedre tilgang til kapitalmarkedet enn andre slik at forventet lønnsomhet ikke lenger er viktigste kriterium for tildeling av kapital. Utvalgets vurdering er at fokuset på strukturering innad i grupper utgjør et veivalg som kan ivareta både regionale og samfunnsøkonomiske målsettinger. Teknologi og marked endrer til stadighet omgivelsene næringen opererer i, og stiller til stadighet nye krav. Dette tilsier at gruppene må kunne endres. Samtidig er forutsigbarhet viktig både for en rasjonell næringsutøvelse. Dette tilsier at gruppen bør være stabile. Det er departementet som definerer hva som er de forskjellige gruppene, og hvis det er ønskelig med en annen flåtestruktur kan da departementet oppnå dette med å endre gruppene. Dette gir systemet faste rammer samtidig som det er en betydelig mulighet for fleksibilitet. Det er utvalgets mening at dette er en struktur som er tjenelig fordi myndigheten da til enhver tid kan velge den ønskede fleksibilitet.

Et tilknyttet spørsmål er om kvoter skal kunne tildeles andre enn fartøy. I lovverket brukes i dag leveringsplikt for å sikre at enkelte bedrifter får tilført råstoff. Det er også mye som tyder på at verdikjedene som norsk fisk skal selges gjennom i fremtiden vil kreve stadig større grad av leveringssikkerhet enn det som er mulig i dag. De mulighetene som er blitt gitt gjennom driftsordningen trekker også i retning av en stadig større vekt på en rasjonell bruk av ressursene. Det synes i så måte å være få argumenter mot at også industribedrifter og andre kjøpere av fisk skal kunne få tildelt kvoter utover de etablerte tradisjoner. Det faktum at fartøyskvoter nå er blitt den dominerende kvotetildelingsformen, samtidig som forskjellige strukturordninger blir stadig mer utbredt vil føre til betydelige endringer i den norske fiskeflåten. Det har alltid vært et nært avhengighetsforhold mellom flåtestruktur og bedriftsstruktur, og det er da ikke unaturlig at bedriftene på land får være med å påvirke denne strukturingsprosessen. Det at bedriftene har bundet kapital opp i landanleggene kan også i fremtiden være en viktig årsak til at fiskeflåten fortsatt har en lokal tilknytning. Å gi en rett til å eie kvote uten å være fisker vil bryte med intensjonen i deltagerloven. Det vil utfordre den strukturen i flåten en har i deg, hvor fartøyene i hovedsak er selvstendige og fiskereide.

Bruken av strukturordninger vil bedre lønnsomheten i flåten og også bidra til at deler av ressursrenten vil bli realisert monetært. Med dagens system tilfaller denne verdien den som disponerer fartøy med kvote når reguleringssystemet endres, eller som disponerer kvoten når bestandsendrin-

ger, ny teknologi eller markedsbevegelser gjør at den realiserte delen av ressursrenten økes. Utvalget mener at samfunnet bør ha mulighet til å inn-dra deler av denne renten gjennom de virkemidler myndighetene finner hensiktsmessig.

Utvalget kan ikke se at det er tungtveiende samfunnsøkonomiske argumenter for at aktører skal få eierrettigheter til en fartøyskvote på ubestemt tid, selv om det er argumenter for at enkeltaktører skal kunne disponere en kvote over det tidsrom en investering depresieres. Derimot er det viktig å tillate endringer i forvaltningsregimet ettersom ny kunnskap oppnås.

Utvalgets medlem *Berit Ranveig Nilssen* vil understreke at det fra samisk side er inntatt et klart standpunkt mot omsettelige kvoter. Subsidiært vises det til situasjonen på New Zealand der maoriene har ført en lang kamp mot staten for å få tilbake tapte fiskerettigheter. Etter et politisk kompromiss har staten kjøpt inn fiskerettigheter til maoriene. De kontrollerer nå cirka en tredjedel av landets fiskekvoter og har også fått en betydelig finansiell kompensasjon. Utvalgets medlem *Berit Ranveig Nilssen* viser til Sametingets sak 36/02 hvor Same-tinget enstemmig gikk i mot at det innføres ordninger hvor det tas sikte på å redusere gruppen av mindre fartøyer, da denne type strukturtiltak og omsettelige kvoter vil føre til ytterligere tap av fiskerettigheter i kyst- og fjordflåten. Det vises også til at St.meld. nr. 32 (1991-92) tok hensyn til en utredning som ble laget av professor Carsten Smith, og visste direkte til denne hvor det konstateres at staten har en rettsplikt til å gi den samiske befolkningen muligheter til å sikre og utvikle sin kultur, herunder det materielle grunnlaget, som for eksempel fiske, og at samene har krav på særtiltak hvis det er nødvendig. Dette ble fulgt opp av Regjeringen som fastslo blant annet: "*De retningslinjene som utredningen gir med hensyn til den samiske befolkningens rettstilling i forbindelse med fiskerettigheter, må tas hensyn til ved framtidige reguleringer som vil berøre denne folkegruppens næringsgrunnlag*". I Innst. S. Nr. 50 (1992-93) sier flertallet i Stortinget at hvis det ikke skulle være mulig å oppfylle målsettingene gjennom generelle ordninger, "må det kunne tas i bruk særordningar, helst for heile distrikt med samisk busetnad".

## 7.9 Områdetildeling

Etter saltvannsfiske-loven § 4 bokstav a) kan totalkvote fordeles på områder. Dette er imidlertid forskjellig fra å bestemme at hele eller deler av en gruppekvote skal høstes innenfor et geografisk

område, da man i praksis må sette én totalkvote for samme bestand. Allokering av områder har til dels blitt ivarettatt gjennom havdeling etter § 4 g), men havdeling er teiginndeling som går på fartøy eller fartøygrupper, uavhengig av hvor en kvote bør høstes.

*Utvalget* er derfor av den oppfatning at forvaltningen av hensyn til ressursene eller markedet bør kunne bestemme at hele eller deler av gruppekvoten for en bestand må høstes innenfor angitte områder. Dette vil være eventuelle særlige vilkår ved fiske av kvoten, som på mange måter vil ha likhetstrekk med periodisering. Slik regulering kan også få virkning som periodisering på grunn av bestanders vandringer, dersom bestandene kun befinner seg innenfor det tildelte område i et visst tidsrom av året.

### 7.10 Alternative kvotereguleringer (kvotedager m.m.)

Fellesnevneren for fastsettelse av kvote for bestemte tidsrom eller pr. tur etter saltvannsfiske-loven § 5, er at kvoten fastsettes etter avmålte kvantum. Et alternativt system er at fartøy eller person får tildelt et visst antall dager det kan høstes på, hvor det kan bedrives fri høsting innenfor perioden. Systemet er utbredt på Færøyene der det også påstås å gi ressursmessige gevinster ved at bestanden bygger seg raskere opp på grunn av et kortere, men mer intenst fisketrykk. Det færøyske system kombinerer også kvotedager med område-tildeling. Systemet har sine fordeler ved at det i særlig grad vil redusere utkast, ettersom fartøyene kun har et begrenset antall kvotedager å høste på. Ulempene med systemet er at det er vanskelig å beregne fangstuttaket når man fastsetter antall kvotedager. Systemet må derfor kombineres med virkemidler som å stanse fisket, dersom det er fastsatt totalkvote som er i ferd med å nås på grunn av uventet tilgang. Kvotedager vil i slike tilfeller få karakter av maksimalkvoter. Innenfor enkelte fartøygrupper kan slik regulering gjøre fangststins-satsen mer optimal for enkeltfartøy, mens det for andre fartøygrupper vil gi en konkurransesituasjon som kan slå uheldig ut.

#### *Utvalgets vurdering*

*Utvalget* mener at regulering gjennom kvotedager er en alternativt reguleringsform som ny havressurslov bør hjemle. Særlig for ressurser som det ikke høstes av i dag, vil dette være et alternativ til tradisjonelle kvantumsbegrensninger. Man kan da

regulere og fordele fangststins-sats gjennom tilmålte kvotedager uten å bruke fastlagte vilkår i konsesjonene etter deltakerloven. Kvotedager vil også være et alternativ for høsting på arter der det er vanskelig å beregne en anbefalt totalkvote, hvor man likevel bør begrense fangststins-satsen av hensyn til å være føre var.

Det vil imidlertid være et åpent spørsmål om slik regulering passer for norske forhold i de etablerte fiskeriene. En klar forutsetning for gjennomføring av et slikt system er derfor etter *utvalgets* mening at det vil gi ressursmessig eller samfunnsøkonomisk positiv effekt, og fiskerne selv ønsker en slik regulering.

### 7.11 Tillatt innblanding av bifangst i kvoten

Som redegjort for nedenfor under kapittel 8.1 gir saltvannsfiske-loven § 4 e) hjemmel til å fastsette bestemmelser om tillatt innblanding av bifangst i fartøyets fangst ved direktefiske etter kvote eller konsesjon. Maksimalt innblandingskvantum kan fastsettes ved direktefiske på både regulerte og uregulerte bestander. Hjemmelen har to anvendelsesområder:

Bestemmelsen kan for det første i et direktefiske gjøre en forbudt handling tillatt ved at det gis tillatelse til å ha iblandet en viss andel av eksempelvis individer over minstemål i fangsten. For det andre kan bestemmelsen om tillatt innblanding av bifangst gi regler som begrenser den totale innblanding av bifangst i et direktefiske, eksempelvis at bifangst av makrell ikke kan overstige 10% av fangsten på sild. Begrensningen kan fastsettes for en bestemt art eller generelt for alle andre arter enn målarten. Dette benyttes ved såkalt uunngåelig bifangst når man erfaringsmessig vet at det er uunngåelig å få et større innslag av bifangst innenfor visse fiskerier til tross for selektiv redskap. Bestemmelsen vil bli brukt ulikt utfra hvilket fiskeri det er snakk om; hvilke redskap, når på året fisket foregår og hvor fisket foregår. Konsekvensen av at tillatt innblanding av bifangst overstiges, blir at den overskytende del inndras etter saltvannsfiske-loven § 11 tredje ledd.

### 7.12 Omregningsfaktorer ved beregning av kvoter

Kvoter fastsettes i såkalt "rund vekt" som er et uttrykk for høstet kvantum i hel og ubearbeidet tilstand. Videre fastsettes fangststatistikk både nasjo-

nalt og internasjonalt i rund vekt. En betydelig andel av fisk som leveres fra fisker er bearbeidet før den omsettes – eksempelvis sløyd og hodekapet fisk, frosset eller filetert. For beregning av ressursuttaket er det nødvendig å kunne regne om fra bearbeidet vekt til rund vekt. Denne omregningen skjer etter fastsatte omregningsfaktorer. For å få en mest mulig korrekt registrering av uttaket fra havet er det svært viktig at omregningsfaktorene er så presise at de reflekterer utbyttet ved de ulike produkter som leveres. Med hjemmel i saltvannsfiskeloven §§ 4 t), 5 og 9 er det fastsatt en rekke omregningsfaktorer i fisket. Dette gjelder i vesentlig grad omregning fra produsert fangst til rund vekt. I ressurskontrollsammenheng har den vesentligste delen av kontrollen frem til i dag foregått på fiskefartøyene, enten ved kai eller på havet. Av praktiske grunner har kontrollen relatert seg til beregninger basert på romvolum eller ved opptelling av kartonger m.v. En har derfor også bestemmelser knyttet til lagerkapasitet/lasteromsvolum omregnet til rund vekt.

### 7.13 Salgsorganisasjonenes kompetanse til å fastsette kvoter

Departementet fastsetter fartøykvoter med hjemmel i saltvannsfiskeloven § 5. Kvoter imidlertid også fastsettes av salgslagene etter saltvannsfiskeloven § 6.

Etter råfiskeloven § 5 kan salgslagene også fastsette fangstbegrensninger av hensyn til markedet. Dette ligger utenfor kompetansen gitt i saltvannsfiskeloven § 6, jf. Ot. prp nr. 85 (1981-82) om lov om saltvannsfiske mv. s. 19: *”Salgsorganisasjonene kan i henhold til råfiskeloven fastsette kvoter utfra omsetningshensyn, jf. råfiskeloven § 5. Dette er en helt annen funksjon som utøves av hensyn til fiskerne”*.

Bestemmelsen er en ren delegasjonsbestemmelse til salgslagene om å foreta kvotefordelingen etter saltvannsfiskeloven § 5. Slik kvotefastsettelse kan kun utføres av salgslagene etter bemyndigelse, og kun i henhold til gitte fordelingsnormer fastsatt av departementet, jf. s. 19: *”En salgsorganisasjon vil ikke kunne gis myndighet til å fastsette fordelingsnormene. Etter dette vil salgsorganisasjonene bare ha myndighet til å fastsette det enkelte fartøys kvote etter en foretatt beregning på grunnlag av de fastsatte normer og uten utøvelse av noe skjønn”*.

#### Utvalgets vurdering

Kompetansen er aldri blitt benyttet. Departementet fastsetter i dag fartøykvoter til de deltagende

fartøyer etter innstilling fra Reguleringsrådet. En slik delegasjonsbestemmelse vil i dag neppe ha noen praktisk anvendelse. *Utvalget* foreslår således at bestemmelsen ikke videreføres i ny havressurslov.

### 7.14 Reguleringsrådets rolle ved kvotefastsettelse (høringsprosess)

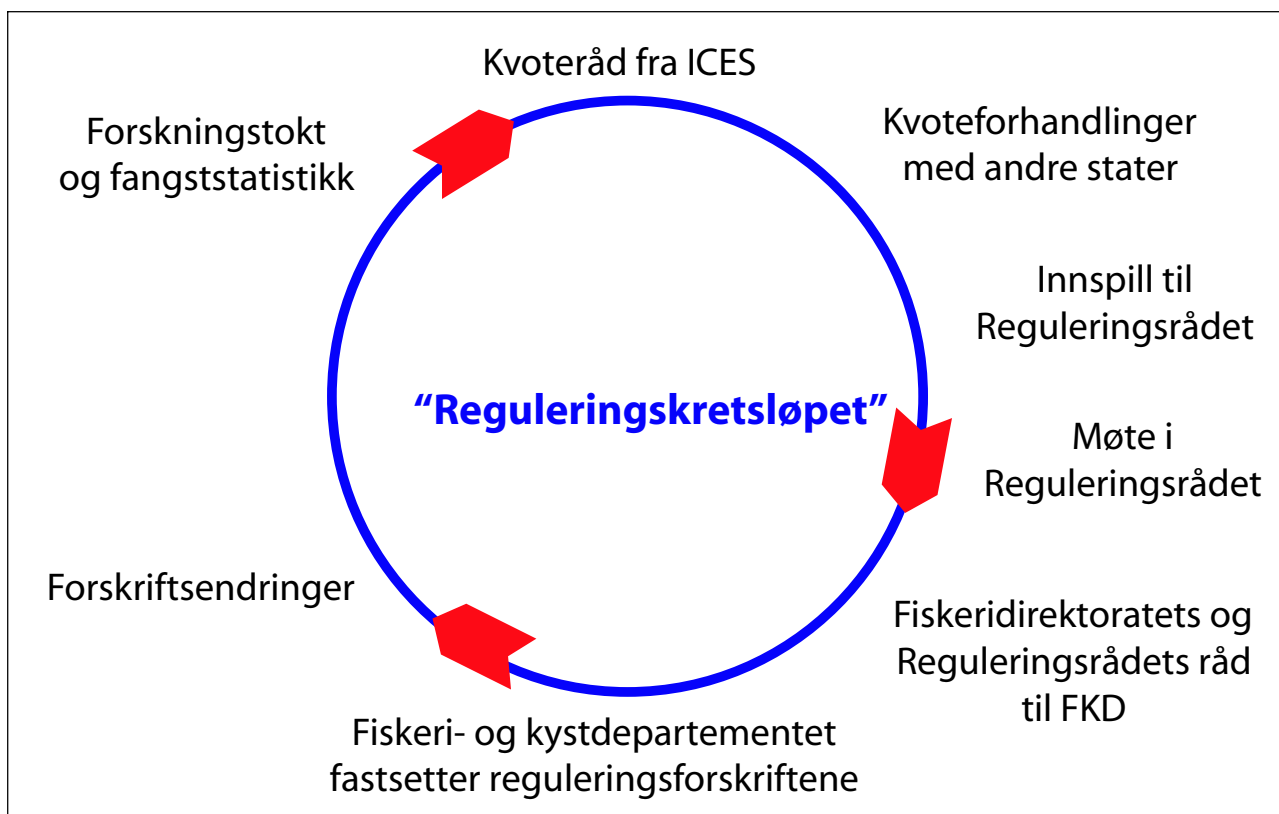
Reguleringsrådet erstatter en ordinær høringsprosess og fungerer etter saltvannsfiskeloven § 10 som et rådgivende organ for Fiskeri- og kystdepartementet. Rådets uttalelse kan innhentes ved reguleringer etter saltvannsfiskeloven § 4 (reguleringsfullmakter) og § 8 (forbud mot fiske med trål), men skal alltid innhentes ved fastsettelse av fartøykvoter etter § 5. Innføring av nye ordninger og permanente redskapsbegrensninger fastsettes imidlertid normalt på vanlig måte gjennom høringsrunder.

Ordningen med Reguleringsrådet innebærer at man kan innhente tidstap som følge av internasjonale forhandlinger og utviklingen i fisket mot slutten av året, før fastsettelse av reguleringer til fiskeårets start 1. januar. Reguleringsrådet holder normalt to møter i året, ett i desember og ett i juni som vurderer mindre justeringer av årets reguleringer. Rådet består av de viktigste representanter for næringen og andre representanter med særlig partsinteresse, og rådets funksjon er å gjøre rede for de faktiske og rettslige konsekvenser av en regulering innenfor de forskjellige fiskerier eller fangstvirkomheter som blir berørt av reguleringene. Andre berørte interesseorganisasjoner kan delta under møter i rådet som observatører.

Reguleringsrådets rolle ved prosessen med å fastsette fartøyenes kvoter kan illustreres slik:

Reguleringsrådet avgir innstilling om fordeling av kvotegrunnlaget på de deltagende fartøy (fastsettelse av fartøykvoter) og konkrete utøvelsesbestemmelser som periodisering av høsting, bifangstbestemmelser, eventuelle utskiftings- og dispensasjonsadganger, osv. De nasjonale reguleringsforskriftene gjelder for ett år av gangen, men kan endres i løpet av året, avhengig av utviklingen i høstingen. Strukturelle endringer i reguleringen av høsting søkes foretatt i forarbeidet til kommende års regulering, mens justeringer som endring av maksimalkvoter, bifangstbestemmelser, refordelinger mellom grupper osv. foretas gjennom året.

Forvaltningsloven § 37 innebærer ved fastsettelse av forskrifter en høringsplikt. For at saken skal være ”så godt opplyst som mulig” etter forvaltningsloven § 37, må det kreves at de med særlig



Figur 7.7

Kilde: Fiskeri- og kystdepartementet.

kunnskap og relevante interesser på området belyser sakens natur for den kompetente beslutningsmyndighet. Forvaltningsorganet må på sin side opplyse de berørte om aktuelle reguleringer, slik at den enkelte part skal kunne forutberegne sin rettsstilling og komme med eventuelle innsigelser.

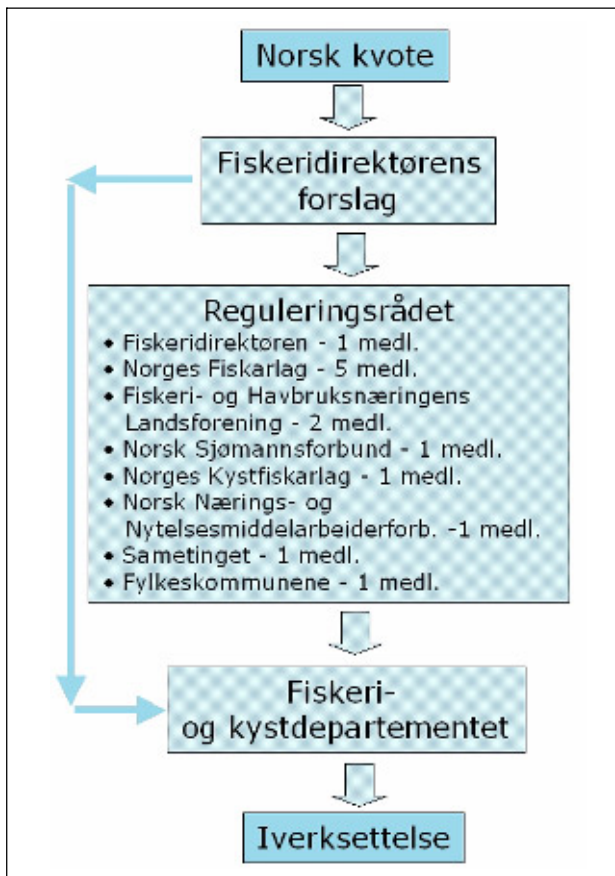
Forvaltningsloven § 37 tredje ledd bestemmer at forvaltningsorganet selv kan bestemme prosedyre som skal benyttes for gjennomføringen av høringene. Det er heller ikke stilt noen krav til hvor lang høringsfristen skal være. I sin prinsipputtalelse (saksnummer: 2001/10286 EO) har Lovavdelingen i Justis- og politidepartementet uttalt: *"Forvaltningsloven legger altså ingen bestemte føringer på hvilken høringsmetode forvaltningen kan velge, så lenge høringsfunksjonen blir ivaretatt"*.

Samtidig uttales at det må foreligge et klart behov for å fravike ordningen etter forvaltningsloven § 37: *"Unntak fra forvaltningsloven bør bare gjøres når det er klart at forvaltningslovens alminnelige regler skaper for store problemer i praksis. Slike unntak bør i så fall vurderes samlet for de ulike lovene slik at man i størst mulig grad oppnår ensartede regler. Den planlagte sammenslåingen av flere av lovene på området synes å være en passende anledning for en slik helhetlig vurdering av forholdet til forvaltningsloven"*.

Det avgjørende for om lovens krav er oppfylt må dermed være om kontradiksjonsprinsippet blir ivaretatt gjennom dagens prosedyre, samtidig som det må være et klart behov for å fravike normalordningen i forvaltningsloven § 37. Det vises her til et sammenlignbart område gjennom jordbruksavtalene som også er forskrifter. Disse er gjennom langvarig praksis unntatt fra høring. I NOU 1988:10 s. 34 - 35 ble det foreslått helt eller delvis å unnta jordbruksavtalene fra forvaltningsloven § 37, men dagens praksis baserer seg fortsatt på at høringsplikten ivaretas ved at de berørte parter selv deltar under forhandlingene, og at forvaltningen etter forvaltningsloven § 37 tredje ledd selv kan bestemme hvordan forhåndsvarslingen skal foregå.

I praksis blir Reguleringsrådets medlemmer tilsendt sakspapirer i forkant av Reguleringsrådsmøtet. Sakspapirene blir samtidig lagt ut på direktoratets nettsider. Myndighetene frigir dermed informasjon som offentligheten utenom Reguleringsrådets medlemmer selv må oppsøke.

I henhold til § 3 i gjeldende instruks for Reguleringsrådet av september 2003 kan rådets leder oppnevne observatører etter meldt interesse, som også kan gis talerett. Det er ikke fastsatt frist for uttalelse. Dette må således bero på hvor meget saken haster og hvor komplisert den er. I det min-



Figur 7.8

Kilde: Fiskeri- og kystdepartementet.

ste må det antagelig kreves at den som uttaler seg får reell anledning til å utferdige et innspill, samtidig som forvaltningen må ha tid til å vurdere innspillet før forskriften gis. Uttalelser skal inngis skriftlig i henhold til forvaltningsloven § 37 femte ledd.

#### Utvalgets vurdering

Utvalget foreslår at det i loven opplyses at ordningen med Reguleringsrådet unntar departementet fra høringsplikt i henhold til forvaltningsloven § 37. Ordningen sikrer en rask muntlig behandling av saksforholdet med en skriftlig innstilling til departementet i reguleringssaker. På grunn av tidspress som beskrevet ovenfor, vil det ikke være mulig å gjennomføre skriftlige høringer på forsvarlig måte.

Rådets funksjon er å gi et formelt råd til forvaltningen om hvordan ulike høstingsvirksomheter skal reguleres. Bruk av Reguleringsrådet vil være naturlig ved regulering og fordeling av fartøykvoter hvor saken ikke dreier seg om ett konkret forslag fra departementet, men hvor flere mulige løsninger diskuteres av de berørte parter for å kunne gi forvaltningen et råd om hvilken fordeling og

reguleringsmodell som næringen under ett vil være mest tjent med i kvoteåret. Når saken imidlertid dreier seg om et enkeltforslag fra departementet (eksempelvis forskrifter om redskapsbruk, områdebegrensninger mv), vil rådet normalt ikke bli spurt om å gi et formelt råd, og det normale vil her være en alminnelig høring av forskriftsforslaget. Utvalget foreslår derfor at regelen om at rådet skal benyttes ved fastsettelsen av fartøykvoter videreføres.

Ved behandling av saker i rådet må det imidlertid skilles mellom rett til å gi uttalelser om saken (kontradiksjon) og rett til å gi formelle råd om reguleringene til kompetent myndighet (forslagsrett). Høringsplikten etter forvaltningsloven § 37 omfatter kun rett til å få kjennskap til sakens opplysning og rett til å uttale seg om saken overfor kompetent myndighet før beslutning fattes. Forvaltningen står fritt til å søke særlig rådgivning hos de som er sterkest berørt av reguleringene, uten at dette går på bekostning av andre interesseorganisasjoners rett til kontradiksjon i samsvar med forvaltningsloven § 37. Som ledd i Reguleringsrådets rådgivende funksjon kan rådgivningen begrenses til de næringsinteresser, befolkningsinteresser og regionale interesser som direkte berøres av reguleringene. Utvalget foreslår her at departementet gis kompetanse til å gi forskrifter om hvem som bør delta som medlemmer i Reguleringsrådet.

Samtidig må det være klart at dersom rådets behandling skal tre i stedet for en vanlig høringsprosess, må de nærings-, miljø og øvrige interesseorganisasjoner som berøres, gis rett til å uttale seg om de formelle råd som rådet gir, før beslutning tas. Andre interessenter enn de som er direkte berørt av reguleringene må derfor under prosessen få tilgang til nødvendige opplysninger om saken og gis adgang til å uttale seg til kompetent myndighet i samsvar med forvaltningsloven § 37. Interessenter vil i praksis få liten tid til å vurdere saksforholdet og påtenkte reguleringer, og bør om ønskelig få anledning til å delta i rådets muntlige behandling som observatører for å kunne avgi uttalelse til departementet før beslutning tas.

Dersom de endelige forskriftene ligger innenfor det saksforhold som er diskutert av Reguleringsrådet og gjort tilgjengelig for offentligheten, må det antas at forvaltningslovens krav etter forvaltningsloven § 37 er oppfylt. Utvalget antar derfor at kravene om sakens opplysning etter forvaltningsloven § 37 blir rimelig tilfredsstillt gjennom dagens ordning. Utvalget foreslår her at departementet gis kompetanse til å gi forskrifter om hvordan rådets behandling kan ivareta en adekvat

høringsfunksjon, og foreslår at oppebærelse av høringsfunksjonen ved rådets behandling er et vilkår for at saksbehandlingen skal tre i stedet for vanlig høring etter forvaltningsloven § 37.

Århuskonvensjonen og gjennomføring av miljøinformasjonsloven gir for øvrig offentligheten selvstendige rettigheter til å få svar på spørsmål vedrørende reguleringene uavhengig av dagens praksis. Miljøinformasjonsloven gjelder i tillegg til offentlighetsloven og det må derfor foretas en selvstendige vurdering av slike forespørsler uavhengig av forvaltningslovens og offentlighetslovens regler, se nærmere kapittel 6.6.

### **7.15 Adgang til å høste villlevende marine ressurser som ikke er underlagt totalkvote (uregulerte bestander).**

Uregulerte ressurser som ikke er underlagt total- eller fartøykvoter omfatter blant annet kommersielt omsatte arter som reke i nord, breiflabb, steinbitt, lange, brosme, tobis, pigghå og skate, men også uutnyttede arter på lavere nivå i næringskjeden som krill og raudåte og bunnfaste arter. Et fartøy med ervervstillatelse vil kunne høste direkte på uregulerte bestander dersom det har fått innvilget konsesjon for å fiske på disse. Konsesjonen gir adgang til å bedrive høsting eller en hovedvirksomhet, som ofte er knyttet opp mot arter som er underlagt fangstbegrensninger, men det er også gitt konsesjoner for høsting av uregulerte bestander. Det er da innenfor konsesjonen adgang til å høste og ilandføre andre arter som bifangst, dersom det ikke er fastsatt begrensninger for tillatt innblanding av bifangst i et bestemt fiske. I dag vil det imidlertid normalt ikke gis ervervstillatelse dersom eier av et fartøy ikke har et driftsgrunnlag, som normalt vil innebære at fartøyet som skal benyttes har kvoteadgang. Myndighetene vil dermed søke å unngå tiltak som innfører økt kapasitet. Selv om det ikke fastsettes total- eller fartøykvoter for disse bestandene, vil fangst på uregulerte bestander i stor grad være begrenset gjennom innsatsreguleringer. I enkelte konsesjoner som for reke er det også fastsatt begrensninger i maksimal fangst pr. tur. Disse begrensningene i konsesjonen ligger fast, uavhengig av om det er fastsatt kvoter i fisket. Dersom et fartøy overstiger fangstbegrensninger fastsatt i konsesjonen, kan fangsten inndras etter deltakerloven § 27.

Årsaken til at det ikke fastsettes totalkvote vil være forskjellig. For arter på lavere nivå i næringskjeden, vil det ofte være manglende

behov på grunn av lav utnyttelsesgrad. For kommersielle arter som det ikke fastsettes totalkvote for, vil det i noen tilfeller kunne være manglende kunnskap om bestandenes tilstand på grunn av stor spredning, dypvannsnivå eller små landete kvanta. En bestand kan som nevnt ovenfor også være uregulert som følge av at det ikke er kommet i stand en internasjonal avtale for bestanden, eller forvaltningsregime for artene. Andre marine arter som tang og tare vil det på den annen side være lite formålstjenlig å fastsette kvantumsbegrensninger for. Det vil for tang og tare være mer hensiktsmessig å forvalte ressursene gjennom åpning og lukking av høstingsfelt som i dag, som nedbeites for så å lukkes til bestanden er gjenoppbygget.

Det følger av føre-var-prinsippet at man ikke skal benytte manglende kunnskap som begrunnelse for å utsette kostnadseffektive tiltak for å hindre miljø- og ressursforringelse. Selv om det ikke kan etableres sikre beregninger av en anbefalt totalkvote, fastsettes andre forvaltningstiltak som fredningstid, fangsttid, maskevidde, åpning og lukking av høstingsfelt mv. Begrepet uregulert bestand kan i så måte være misvisende da disse bestandene blir regulert på annen måte enn ved å fastsette et maksimalt tillatt fangstkvantum. Innføring av ny innsats er videre begrenset gjennom konsesjonssystemet.

### **7.16 Adgang til å høste villlevende marine ressurser utenfor erverv**

Kvotesystemet er beregnet på fiske, fangst og annen høsting som skjer i erverv. Dette forutsetter konsesjon (ervervstillatelse) etter deltakerloven. Utenom kvotesystemet er det likevel en viss adgang til å høste levende ressurser fra havet, såfremt uttaket skjer i medhold av nedenstående regelverk:

#### **7.16.1 Praktiske høstingsforsøk**

Etter saltvannsfiskekloven § 2 fjerde ledd kan Fiskeridirektoratet tillate praktiske høstingsforsøk uten hensyn til bestemmelsene i eller i medhold av denne lov. Bestemmelsen er en ren dispensasjonshjemmel som kan dispensere fra begrensninger gitt i både lov og forskrifter (derogasjon), herunder krav om kvote og deltagelse for å høste på kvoteregulerte bestander. Praktiske høstingsforsøk kan ikke gis på en måte som strider med internasjonale forpliktelser, jf. begrensningene i § 3. Dette innebærer at de må tillates innenfor de marginer som beregnes for

uttak til høsting utenfor erverv og havforskning. Praktiske høstingsforsøk innebærer testing av redskap eller høstingsmetoder og vil ikke ha omsetning av viltlevende marine ressurser som formål. Deltakerloven anser ikke havforskning og praktiske høstingsforsøk som ervervsmessig høsting, jf. deltakerloven § 3, annet ledd. Det kan dermed gis tillatelse til også å benytte spesiell redskap til forsøkene, uten at det krever spesiell tillatelse etter deltakerlovens kapittel III. *Utvalget* foreslår at hjemmelen videreføres på samme måte i ny havressurslov.

### 7.16.2 Høsting utenfor erverv

Høsting som adspredelse eller sport, med sikte på matauk eller som tilleggsinntekt tillates uavhengig av registrering i fiskermanntallet eller om en driver fiske og fangst som næring.

Saltvannfiskekloven § 4a inneholder en særbeholdning om redskapsbegrensning for ikke-manntalsførte høstere, som innebærer at en under høsting utenfor erverv uansett ikke kan høste med mer enn :

- håndsnøre, fiskestand og en maskindrevet juksa eller dorg,
- garn med samlet lengde på inntil 210 meter,
- line med inntil 300 angler og
- inntil 20 teiner eller ruser.

Uansett hvor mange personer som befinner seg i ett fartøy, kan det ikke høstes med større samlet redskapsmengde enn det som er nevnt ovenfor. Saltvannfiskekloven skiller heller ikke mellom høsting i og utenfor erverv. Det innebærer blant annet at de vide reguleringsfullmaktene i lovens § 4 også kan komme til anvendelse også på fritidshøsting. Loven inneholder videre et uttrykkelig forbud mot at ikke-manntalsførte fiskere høster med tråredskap, snurrevad og not. Departementet kan gi dispensasjon for bruk av landnot.

Saltvannfiskekloven § 4a kom inn ved en lovendring i 1997, etter at spørsmålet om regulering av fritidsfiske var vurdert av en arbeidsgruppe med representanter blant annet fra fiskerimyndighetene, Norges Fiskerlag, Norges Fritids- og småfiskerforbund, Norges Fritidsfiskerlag og Norges Jeger- og Fiskerforbund.

Det vises til Ot. prp. nr. 69 (1995-96) og Næringskomiteens to innstillinger Innst. O. nr. 55 (1996-97) og nr. 76 (1996-97).

Det var uenighet om behovet for en slik redskapsbegrensning, og det ble pekt på at allmennhetens adgang til å utnytte fiskeressursene er en grunnleggende og viktig del av vår kystkultur og for bosetningen langs kysten. Tradisjonen langs

kysten med kombinasjon av fiske og annet arbeid eller næringsvirksomhet, spesielt landbruk, ble også trukket frem. Flertallet mente likevel at det var behov for konkrete redskapsbegrensninger, mens mindretallet mente at det ville være et for stort inngrep i allemannsretten å regulere fritidsfiske langs hele kysten på denne måten for å bote på enkelte problemer i avgrensede deler av landet. Mindretallet ville fortsatt bygge på lovens adgang til å iverksette lokale reguleringer av fisket i bestemte områder hvor det er behov for det. Adgangen til å bruke en maskindrevet juksa eller dorg kom imidlertid først inn under Næringskomiteens behandling av saken. Bakgrunnen for redskapsbegrensningene var således et ønske om å balansere et utgangspunktet om en allmenn rett til høsting av ressursene i havet, særlig som bidrag til matauk og trivsel, med hensynet til å beskytte yrkesutøvernes grunnlag for å utøve sitt yrke

Det finnes ikke sikre tall for hvor mye fisk som tas av fritidsfiskere totalt. Det fisket som utøves i rekreasjonsøyemed, til matauk og av turister er det i praksis ikke mulig å tallfeste med særlig grad av sikkerhet. Utenlandske turister kan for øvrig ikke drive fiske med de redskapsmengder som er definert i saltvannfiskekloven § 4a, idet utlending som ikke er bosatt i Norge i henhold til bestemmelsen i § 3 tredje ledd i lov 17. juni 1966 om forbud mot at utlendinger driver fiske mv i Norges territorialfarvann, bare kan drive "sportsfiske med håndredskap". Derimot vil fiskesalgslagene ha oversikt over de kvanta som omsettes lovlig av fritidsfiskere.

Dersom en ønsker å omsette sin fangst, må dette i alle tilfeller gjøres gjennom et salgslag på grunn av salgslagenes rett til førstehåndsomsetning av råfisk i medhold av råfiskloven. Tallene viser at fritidsfiske for omsetning ikke har særlig omfang innenfor pelagisk sektor. Total omsetningen for eksempel av makrell varierende mellom ca 3 300 kg til ca 13 000 kg i årene 1997 til og med 2003, til en verdi som varierende mellom ca 27 000 kr til ca 98 000 kr. Den mest aktive enkeltpersonen omsatte i samme periode for ca kr 25 000. Fritidsfiskernes omsetning er derimot langt større innenfor bunnfiskektoren. Bare i Norges Råfisklags distrikt, som omfatter området fra og med Nordmøre og nordover, ble det i perioden 1997 til og med 2002 omsatt et totalt kvantum på 13 millioner kg, til en verdi av ca 128 millioner kr. Antall personer som leverte fangst pr år var lavest i 1997, med 940 personer, og høyest i 2000, 2570 personer.

Disse tallene inkluderer en sterkt økende skjellsanking i Trøndelagsfylkene. Dersom man ser bare på de adgangsbegrensede og kvotebe-



lagte fiskeslagene torsk (inkludert skrei), hyse og sei, viser Råfisklaget statistikk at det i perioden ble omsatt for totalt 87,8 millioner kr fra fritidsfiskere. Den laveste omsetningen var i 1997, med 4,2 millioner kr, og den høyeste i 2000 med 21,4 millioner kr.

Tallene for enkeltpersoner viser at den mest aktive fritidsfiskeren i Råfisklagets distrikt leverte fangst av torsk (inkludert skrei), hyse og sei for i gjennomsnitt 106 000 kr pr år i denne perioden. Den 10. mest aktive leverte for i gjennomsnitt 58 000 kr. Dersom man ser bare på 2002, viser det seg at det var 9 enkeltpersoner med en fangstverdi på over 100 000 kr. I hele perioden er 149 forskjellige enkeltpersoner registrert med en fangstverdi på disse artene i Råfisklagets distrikt på over 100 000 kr. Dersom man ser på alle fiskeslag, inkludert skjell, viser det seg at 235 fritidsfiskere har hatt leveranser på over 100 000 kr totalt de siste seks år. (Opplysningene er hentet fra Fiskeridepartementets høringsnotat 3. oktober 2003 om tiltak for vern av norsk kysttorsk mv.).

Salgslagenes lovfestede enerett til førstehåndsomsetning omfatter også fangst høstet utenfor erverv. Til tider har det vært begrensninger på høsting utenfor erverv blant annet slik at det har vært forbud mot omsetning av fangst av torsk i de perioder den ervervsmessige høsting etter torsk nord for 62°N har vært stanset. I andre tilfeller har det vært bestemmelser i reguleringsforskriftene for torsk som forbyr høsting utenfor erverv utover eget og egen husstands forbruk.

#### *Utvalgets vurdering*

Utvalget anser at det ikke er grunn til å gjøre noen endringer i de konkrete redskapsbegrensningene. Den redskapsmengden som fremgår av dagens bestemmelse, og som dette utvalget foreslår videreført er resultatet av en prosess hvor de relevante hensyn har vært vurdert, og fremstår som en rimelig balanse mellom de ulike hensyn som gjør seg gjeldende.

Derimot vil utvalget foreslå at redskapsbegrensningen heretter skal gjelde når det foregår "høsting med fartøy som ikke er registrert som høstingsfartøy", i stedet for å rette seg mot personer som ikke er ført i fiskermanntallet. Det er fartøyet som bør være av interesse, og ikke om vedkommende person er manntallsført eller ikke. Det er for eksempel ikke krav om at eieren av et trålfartøy skal være manntallsført for at trålfartøyet skal kunne drive fiske. Derimot må fartøyet være registrert for at det skal kunne drives ervervsmessig fiske. Det er således skillete mellom registrert eller

ikke-registrert fartøy, som er det reelle skillet mellom ervervsmessig eller ikke-ervervsmessig fiske i deltakerlovens system. Dette bør derfor også være utgangspunktet for havressurslovens regler om redskapsbegrensning i fritidsfiske.

Dette innebærer også at en yrkesfisker, som for eksempel arbeider som mannskap om bord på et havfiskefartøy, vil være underlagt redskapsbegrensningene når man driver fiske fra et fritidsfartøy. Det samme gjelder en fiskefartøyeier.

Utvalget anser at denne endringen vil skape klarere linjer for hva som gjelder for de ulike personkretsene, i de ulike situasjonene. Alt fiske som foregår fra et registrert fiskefartøy vil etter dette falle utenfor redskapsbegrensningen, mens alt fiske som foregår fra et ikke-registrert fartøy faller innenfor.

Saltvannsfiskekloven § 4a annet ledd inneholder i dag et uttrykkelig forbud for ikke-manntallsførte fiskere mot å fiske med trål, snurrevad og not. Utvalget anser at det ikke er behov for dette, idet det samme følger av opplistingen av tillatte redskaper i første ledd, både i dagens bestemmelse og i utvalgets forslag.

På bakgrunn av at utvalget foreslår at begrensningen skal rette seg mot høsting med fartøy som ikke er registrert, er det heller ikke behov for å videreføre saltvannsfiskekloven § 4a tredje ledd om at det ikke kan fiskes med større antall redskap enn nevnt i første ledd fra ett enkelt fartøy.

Saltvannsfiskekloven § 4a siste ledd gir i dag hjemmel for å fastsette forskrifter om "utforming av redskap, hva som er å anse som redskap og om gjennomføring av fritidsfiske etter denne paragraf". Utvalget anser for det første at det ikke er behov for en separat forskriftshjemmel om "utforming av redskap" i fritidsfiskebestemmelsen. Lovforslaget gir andre hjemler for å fastsette slike bestemmelser, og bakgrunnen for slike regler vil være den samme uansett om det dreier seg om redskap som nyttes av en fritidsfisker eller i yrkesfiske. Dette vil være forhold som redskapens seleksjonsevne, krav til at materiale skal brytes ned dersom for eksempel et garn går tapt under fiske osv. Utvalget ser derfor ikke behov for å denne særskilte hjemmelen.

Utvalget kan videre vanskelig se behov for forskrifter om "hva som er å anse som redskap". Redskap vil i utgangspunktet være enhver innretning som er egnet til høsting av ressursene, og det vil neppe oppstå spesielle problemer knyttet til forståelsen av de begrepene som er nyttet i første ledd ved oppregningen av tillatte redskaper.

Når det gjelder hjemmelen for å gi forskrifter om "gjennomføring av fritidsfiske etter denne para-

graf”, har denne i praksis bydd på en del tolknings-  
tvil om hva som egentlig ligger i bestemmelsen.  
”Forskrifter til gjennomføring” anses normalt å  
være forskrifter om praktiske forhold knyttet til  
iverksettelse eller gjennomføring av de aktuelle  
materielle bestemmelser, og dermed ikke forskrif-  
ter som selv gir materielle regler i tillegg til det  
som fremgår av hjemmelsloven. Slike forskrifter  
om hvordan høstingen skal utføres, i hvilke områ-  
der og til hvilke tider, regler om maskevidde osv,  
kan imidlertid fastsettes med hjemmel i lovforsla-  
gets øvrige bestemmelser med virkning både for  
fritids- og yrkesfisket.

Derimot kan det være behov for å fastsette  
regler om ytterligere begrensninger i fritidsfisket,  
for eksempel når yrkesfisket er strengt regulert  
eller for den saks skyld forbudt. En slik situasjon  
har for eksempel oppstått ved reguleringstiltakene  
til vern om kysttorsken, hvor yrkesfiske er under-  
lagt en rekke begrensninger og hvor det oppstod  
spørsmål om hvordan man samtidig kunne innføre  
særlige begrensninger på fritidsfisket for å ivareta  
det samme formålet om å begrense fiskepresset på  
kysttorsken. Utvalget vil derfor foreslå en uttryk-  
kelig hjemmel for å fastsette særlige begrensning-  
er i fritidsfisket. Slike begrensninger bør hjemles  
her, for å gi et signal til gruppen om at begrensning-  
er kan innføres og for å være lett tilgjengelig for  
den som ønsker å sette seg inn i hvilke særlige  
begrensninger som gjelder for fritidsfiske.

Forskriftshjemmelen bør for det første omfatte  
begrensninger i eller forbud mot omsetning av  
fangst. Det er ikke urimelig at myndighetene har  
hjemmel for å fastsette begrensninger i omset-  
ningsretten, for eksempel i tilfeller hvor yrkesfis-  
ket etter samme fiskeslag er stanset.

Det bør dernest kunne fastsettes kvantumsbe-  
grensninger i fritidsfiske, hvis det anses nødven-  
dig. Utvalget ser at slike bestemmelser vil være  
vanskelig å kontrollere, men dette bør ikke være til  
hinder for at det for eksempel blir fastsatt bestem-  
melser om at man bare kan fiske til eget konsum  
eller inntil et visst kvantum for omsetning.

Endelig bør det også kunne fastsettes særlige  
områdebegrensninger for fritidsfiske, for eksem-  
pel som et ledd i en total tiltakspakke i situasjoner  
som krever at det innføres begrensninger på alle  
som beskatter en bestand og hvor det er nødven-  
dig å fordele byrdene og de mulighetene som fak-  
tisk skal være tilgjengelig, mellom ulike grupper.

Bestemmelsen om fritidsfiske har medført  
noen problemer knyttet til den personkretsen den  
retter seg mot. Det har blant annet oppstått spørs-  
mål om en manntallsført yrkesutøver kan høste  
også utenfor erverv, uten å være underlagt disse

begrensningene. Utvalget vil derfor søke å klar-  
gjøre bestemmelsen. Utvalget mener også at  
bestemmelsen bør inneholde hjemmel til å  
begrense eller forby omsetning av fangst fra høst-  
ting utenfor erverv, eller fastsette kvantumsbe-  
grensninger for fritidshøsting på visse arter. Selv  
om kvantumsbegrensninger kan fastsettes i med-  
hold av andre bestemmelser i loven og omset-  
ningsbegrensninger kan gis i medhold av råfisklo-  
ven, vil slik hjemmel innebære en forenkling som  
gjør reglene lettere tilgjengelige for målgruppen  
(fritidshøstere).

#### *Utlendingers adgang til høsting utenfor erverv*

Utgangspunktet etter fiskeriforbudsloven er at det  
er forbudt for den som ikke er norsk statsborger  
eller likestilt med norsk statsborger å drive høst-  
tingsaktivitet i territorialfarvannet. Fra dette forbu-  
det gjøres det et unntak i lovens § 3 som tillater  
utenlandske statsborgere å drive sportsfiske med  
håndredskap. Departementet kan gi forskrifter om  
hva som skal anses som håndredskap. I tillegg kan  
det fastsettes forskrifter i medhold av saltvannsfis-  
keloven kapittel II som regulerer denne høstingen,  
jf. saltvannsfiskeloven § 1 fjerde ledd. Hittil er det  
ikke fastsatt redskapsbegrensninger eller andre  
begrensninger utover det som følger av fiskerifor-  
budsloven. Dette innebærer blant annet at regler  
om minstemål ikke gjelder for turisternes høsting.

I løpet av 90-tallet har ressursturisme vokst  
frem til å bli en viktig del av det norske reiselivs-  
markedet. Antallet turister som kommer til Norge  
i forbindelse med marin høsting er anslått til ca.  
224 000 i år 2000 og den årlige veksten er anslått til  
ca. 35 000 turister. Det er enighet mellom forvalt-  
ningen, fiskeri- og turistnæringen om at høsting i  
form av sportsfiske er positivt for kysten og for lan-  
det, mens storskala mataukhøsting eller endog  
ervertmessig høsting ikke bør få fortsette. For å  
begrense storskalahøsting er det foreslått ulike til-  
tak, blant annet innføring av minstemål. Etter å ha  
gjennomført en høring av dette spørsmålet konklud-  
erte Fiskeridirektoratet likevel med at det ikke  
bør innføres slike begrensninger.

#### **7.16.3 Undervisningskvoter.**

Hjemmelen som benyttes for å tildele undervis-  
ningskvoter er saltvannsfiskeloven § 2 fjerde ledd,  
hvor det står at: ”Fiskeridirektoratet kan tillate at  
vitenskapelige undersøkelser og praktiske fiske-  
forsøk utøves”. I utgangspunktet var denne hjem-  
melen ikke ment å omfatte undervisningskvoter,  
men myndighetene har tolket ordlyden utvidende

slik at en begrenset bruk av fartøy i undervisnings-sammenheng kan forstås som ”praktiske fiskeforsøk”.

Undervisningskvoter er innført som en ordning for å søke å rekruttere ungdommer til havressursyrket, og for å bidra til at videregående skoler skal kunne gjennomføre en tilfredsstillende undervisning i praktiske ressursfag. Ordningen administreres av Fiskeridirektoratet og omfatter undervisningskvoter til videregående skoler for kurs i ”Grunnkurs naturbruk” og ”VK Fiske og fangst”. Skoler som tilbyr andre former for marin ressursfaglig utdanning, for eksempel fiskeindustri eller fiskehandel, har ikke fått tildelt undervisningskvoter. Det er i tillegg blitt tildelt noen begrensede kvoter til enkelte ungdomsskoler langs kysten. Noen av skolene gjennomfører høsting med eget fartøy eller leiefartøy, mens andre inngår avtaler med rederier om utplassering av elever på kommersielle fartøy. På landsbasis behandles det mellom 15 og 20 søknader om undervisningskvoter hvert år. Skolene tildeles en gitt mengde av ulike fiskeslag per skoleår. For skoleåret 2004-2005 er det til sammen gitt 160 tonn bunnfisk nord for 62°N, 1.000 norsk vårgytende sild, 1.000 tonn makrell og 1.000 tonn nordsjøsil.

Når det gjelder undervisningskvotene av torsk, hyse og sei nord for 62°N avregnes disse kvoten som er satt av til forskning i den årlige avtalen mellom Norge og Russland. Kvotene på pelagiske fiskeslag fastsettes ikke som en del av avtalene med tredjeland, men fastsettes nasjonalt som en del av kvotene som avsettes til forskningsformål. Kvotene har vært beskjedne, og særlig når det gjelder bunnfisk er det stadig et ønske fra institusjonene om økte kvoter. Kvotene på pelagisk økte noe i perioden 2000-2003, før de igjen ble strammet inn for skoleåret 2003/2004 og 2004/2005.

Ordningen med undervisningskvoter har bred støtte blant kystbefolkningen, da dette anses for å være et viktig tiltak i arbeidet med å rekruttere ungdommer til havressursyrket. Fra enkelte hold er det hevdet at incentivet til å søke om slike kvoter for noen skoler er inntektgrunnlaget som ligger i skolekvoten, og ikke selve den opplæringen. Like fullt er det bred enighet om at ordningen må videreføres i en eller annen form. Av denne grunn foreslår også *utvalget* at den nye havressursloven gir hjemmel til å tildele undervisningskvoter. Hjemmelen for direktoratet til å kunne tildele kvoter til opplæringsformål, bør formuleres slik at det blir opp til direktoratet å utforme det nærmere innholdet i ordningen.

Utvalgets medlem Berit Ranveig Nilssen vil vise til at det er stort behov for rekruttering til fis-

keryrket og mener at det må settes av egne kvoter for å rekruttere ungdommer til fiskeryrket. Utvalgets medlem Berit Ranveig Nilssen vil også vise til ungdomsfiskeordningen som har vært praktisert de senere år. Ordningen som har omfattet ungdom mellom 12 og 25 år har vist seg å være et nyttig redskap for å skape interesse hos ungdommer for fiskeryrket og fiskerinæringen. Dette medlem mener at denne ordningen må videreføres ved at det avsettes kvote til en ungdomsfiskeordning.

Rekrutterings- og ungdomsfiskeordningene vil også gi rekruttering til fiskerilinjene i videregående skole og høyere utdanning innen fiskerifaget.

#### 7.16.4 Kvoter til ressursbasert havforskning

Saltvannsfiskeloven § 2 fjerde ledd gir Fiskeridirektoratet hjemmel til å tillate vitenskapelige undersøkelser uten hensyn til andre bestemmelser i eller i medhold av loven. Hjemmelen benyttes til å tillate kvoteuttak til havforskning, og tillatelse kan gis uten hensyn til andre reguleringer som er fastatt for den aktuelle bestand. Bestemmelsen gir således dispensasjon fra eventuelle andre uttaksbegrensninger eller forbud fastsatt i forskrift. Kvoter avsatt til havforskningsformål må likevel inngå i den nasjonale andel av totalkvoter som er fastsatt etter internasjonal avtale med annen stat, og en slik tillatelse må derfor gis innenfor det nasjonalt avsatte kvantum.

På Havforskningsinstituttets ordinære tokt med egne fartøy er bruk av fiskeredskap, fortrinnsvis trål, ment for å registrere art og sammensetning i de akustiske fiskere-gistreringene. Størrelsene på nødvendige forsknings-kvoter vil nødvendigvis variere fra år til år.

En antydning størrelsesorden vil være 2 500 tonn torsk i Barentshavet, 500 tonn annen bunnfisk i



Figur 7.9 Forskningsfartøyet G.O. Sars.

Foto: ©Havforskningsinstituttet.

Barentshavet, 2 500 tonn blåkkeite, 2 000 tonn makrell, 1 500 tonn NVG-sild og 300 tonn Nordsjø-sild.

### 7.17 Tilpasninger i deltakerloven i forhold til kvotesystemet som følge av havressurslovens utvidede virkeområde

Alle større uttak av viltlevende marine ressurser i erverv må kunne kontrolleres i forhold til et register og et eventuelt konsesjonssystem i henhold til de internasjonale bevaringsforpliktelser Norge har påtatt seg – slik at myndighetene effektivt kan håndheve nødvendige uttaksbegrensninger. Dette gjør seg ikke minst gjeldende for større uttak på lavere nivå i næringskjeden, som med letthet vil påvirke bestander oppover i næringskjeden. I dag kontrolleres aktørens innsats og deltagelse i de kommersielle fiskeri- og høstingsvirksomhetene gjennom konsesjonssystemet i deltakerloven, hvor konsesjon gir hjemmel til å stå i merkeregisteret. Merkeregisteret utgjør en nasjonal oversikt over aktive fiskefartøy og deres gruppetilhørighet, som igjen vil avklare hvilken adgang fartøyet har. Gjennom det såkalte Fartøyregisteret har man etablert en oversikt ikke bare over fartøyene og hvem som eier disse, men også over hvilke konsesjoner og deltakeradganger et fartøy har i norsk fangst og fiske. Registrering er en basal forutsetning for å kontrollere det faktiske uttaket, og dette må det tas hensyn til ved utvidelse av virkeområdet i havressursloven til alle viltlevende marine ressurser.

Kontrollsystemet er også for en stor del av ressursene basert på salgslagenes kontrollvirksomhet (se pkt. 11.6). Viltlevende marine ressurser, som ikke omfattes av deltakerloven eller omsettes og kontrolleres etter råfiskloven, kan unntas i et mindre og enklere kontroll- og registersystem. Eksempelvis er det for tang- og tarehøsting etablert et eget fartøyregister utenfor deltakerloven etter forskrift 13. juli 1995 nr. 642 om høsting av tang og tare § 8. Avgjørende for hva slags kontrollregister som benyttes, vil uansett være om deltakerloven får anvendelse eller ikke. Dersom noen vil høste andre viltlevende marine ressurser enn fisk og sjøpattedyr, er spørsmålet om eier og fartøy er underlagt deltakerlovens virkeområde og dermed konsesjons- eller registreringsplikt, og i tillegg kan ilegges adgangsbegrensninger etter loven.

I vurderingen om deltakerloven får anvendelse på høstingen, må det for det første skilles mellom høsting som foregår med og uten fartøy. Deltakerloven gjelder utelukkende fiske og

fangst med fartøy, slik fartøy er definert etter sjøloven. For det andre vil deltakerloven holde utenfor fangst- og fiske som ikke skjer i erverv. Deltakerloven vil utenfor disse tilfellene regulere "adgangen til å drive ervervsmessig fiske og fangst med fartøy".

Avgjørende for om deltakerloven får anvendelse på høsting av andre viltlevende marine ressurser enn fisk og sjøpattedyr, blir hva som legges i begrepet ervervsmessig fangst. Begrepet fangst kan i vid betydning omfatte alt som tas opp fra havet, jf. Rt. 1969 s. 1159 (s. 1166). Det er imidlertid klart at deltakerloven i forarbeider har tatt sikte på å regulere tradisjonell fiskerivirksomhet og fangst av sjøpattedyr. Deltakerloven kan imidlertid antas å få anvendelse for annen høsting gjennom en utvidet tolking av begrepet "fangst", dersom dette er nødvendig av hensyn til kontroll over deltakelsen i bestemte høstingsvirksomheter. Denne tolkingen er i tråd med lovens formål, som opererer med begrepene "ressursgrunnlaget" og "de marine ressurser", jf. § 1 a) og c). At formålet kun nevner fangstkapasiteten til flåten kan ikke tas bokstavelig, ettersom loven også klart regulerer fangst av sjøpattedyr. I motsatt fall må deltakerloven endres med tanke på at annen ervervsmessig høsting også skal innbefattes. Alternativt må det legges opp særlige registreringsordninger for annen ervervsmessig høsting med hjemmel i den nye havressursloven.

#### Utvalgets vurdering

Et viktig spørsmål, dersom deltakerloven gis anvendelse for andre høstingsvirksomheter enn fisk og sjøpattedyr, er hvem som skal ha adgang til å høste av disse. Bør det kreves tilknytning til fiske- og fangststyrket for uttak av raudåte, krill, plankton og så videre? Det samme spørsmål kan også stilles for innsamling av viltlevende rogn, skjell og marine planter, herunder bunnfaste arter, som direkte eller indirekte skjer ved hjelp av fartøy. Høsting av andre viltlevende marine ressurser enn fisk og sjøpattedyr kan i fremtiden bli nærmere knyttet til for-, kjemisk- eller annen industri enn til tradisjonell rederivirksomhet. Av den grunn bør adgang til eller konsesjon til ervervsmessig høsting av viltlevende marine ressurser med fartøy også kunne gis til landbasert marin industri og til fiskebåtredier. Man står her overfor nye, tekniske og ikke minst økonomiske utfordringer som innebærer at de selskap som satser også må kunne eie driftsmidlene enten det er landindustri eller rederier.

Etter deltakerloven § 6 tredje ledd kan det ved enkeltvedtak eller forskrift gjøres unntak fra krav

til eier om tidligere aktivitet som fisker eller fangstmann. Det er intet i veien for at dispensasjonsbestemmelsen kan benyttes også utenfor fiske, så lenge det er antatt at deltakerloven får anvendelse på høstingen, og dispensasjon er i tråd med lovens formål.

I tillegg til ervervstillatelse, kreves spesiell tillatelse etter deltakerloven § 12 for høsting med trål, reketrål, ringnot, fangst av hval eller fangst av sel. Formålet med slike konsesjoner er å begrense antall fartøy med aktive redskap. Teknisk vil det være mulig å ta opp levende marine organismer på lavere nivå i næringskjeden med konvensjonelle (passive) redskap. Trål og liknende aktive redskap benyttes i dag til uttak av organismer som krill, plankton, alger og raudåte. Det er påregnelig at fangstmetoder i fremtiden vil videreutvikle denne teknikken, som i alle tilfeller vil måtte klassifiseres som aktiv og høyeffektiv redskap. En effektiv seleksjon i uttaket av små organismer og sjødyr på lavere nivå i næringskjeden vil være teknisk mulig, men dette må utvikles ettersom en oppnår erfaring fra praktisk fiske. Imidlertid vil det være påkrevet at det holdes kontroll på de aktører som kan høste med slik redskap. Det bør således kunne legges til rette for utnyttelse av viltlevende marine ressurser på lavere nivå i næringskjeden og også bunnfaste arter, så langt høstingen ikke vil få negative virkninger for det øvrige ressursgrunnlaget. Kongen kan i den forbindelse ved forskrift etter deltakerloven § 14 gjøre unntak fra kravet om spesiell tillatelse for fiske og fangst etter bestemte arter. Man kan også tildele spesiell tillatelse etter særlige grunner, selv om hovedregelen er at nye spesielle tillatelser skal lyses ut etter § 16. Det kan fastsettes særlige vilkår for slik tillatelse, og spesiell tillatelse kan for øvrig avslås etter §§ 7 og 8 eller trekkes tilbake etter §§ 10 og 11.

Tre alternativer for å kontrollere annen høstingsvirksomhet fra fartøy enn høsting av fisk og sjøpattedyr, og som kan differensieres utfra hvilken ressurs det skal høstes av, utpeker seg: For det første kan en tenke seg at deltakerloven ikke får anvendelse og at havressursloven etablerer et eget system og register for høstingen, herunder hvilke redskap som kan benyttes og regler om kontroll av fartøyets uttak, tillatelse og gjeldende reguleringer. For det andre kan en tenke seg at deltakerloven får anvendelse og at høstingen krever alminnelig ervervstillatelse for fartøy over 50 fot. Deltakerloven § 6 tredje ledd kan benyttes til å gi dispensasjon fra kravet om tidligere fiskeri- og fangsttilknytning for fartøy over 50 fot. Høsting med aktive redskap kan unntas fra kravet om spesiell tillatelse

etter deltakerloven § 14, eller nye tillatelser kan utstedes innenfor nye høstingsvirksomheter. For det tredje kan en tenke seg at det ikke etableres registrerings- eller konsesjonsplikter for høstingen etter noen av lovene, og at uttaket holdes nede gjennom redskaps-, område- og tidsbegrensninger, samt at en kun beholder kontroll av at reguleringene overholdes.

Deltakerloven og saltvannsfiskeloven må etter *utvalgets* syn fortsatt anses for komplementære lovverk, idet begge lover bygger på premisser fastsatt i den andre lov. Ved uforenlige rettsfølger gis reguleringer etter saltvannsfiskeloven likevel forrang, ettersom deltakerloven skal forsås i samsvar med saltvannsfiskeloven, jf. deltakerloven § 4 tredje ledd. Etter utvalgets vurdering bør ikke balanseforholdet mellom lovene endres ved at saltvannsfiskeloven erstattes av en ny havressurslov

Etter utvalgets syn bør den nye havressursloven også regulere fartøyer som egne rettssubjekter. Kontrollapparatet er nasjonalt og internasjonalt bygget opp rundt et system, som medfører at det kun er registrerte fartøy som får høste andeler av en satt totalkvote. Det vil ikke være mulig å kontrollere ressursuttaket uten et register- og evt. konsesjonssystem, som deltakerloven regulerer.

Når det gjelder deltakerlovens virkeområde, mener utvalget det er godt belegg for å anse begrepet fangst for også å omfatte annen ervervsmessig høsting enn fiske og fangst av sjøpattedyr. Det vil likevel være naturlig å endre deltakerloven, og utvalget er av den oppfatning at deltakerloven § 2 om virkeområde bør endres til å gjelde: ervervsmessig fiske og fangst eller annen ervervsmessig høsting av viltlevende marine ressurser med fartøy. Deltakerloven vil dermed kunne omfatte høsting av eksempelvis tang og tare fra fartøy.

Utvalget mener at deltakerloven bør gis anvendelse i de fleste tilfeller av marin høstingsvirksomhet utfra kontrollhensyn, samt mulighetene for å skape lønnsomme rammevilkår ved overkapasitet innenfor forskjellige høstingsvirksomheter. Det vil etter utvalgets mening være mest hensiktsmessig å samle all vesentlig fangstkapasitet under deltakerloven, ettersom uttak innen andre høstingsvirksomheter vil påvirke ressursgrunnlaget til etablerte fiskerier og fangstvirksomhet. Dersom det etter deltakerloven søkes om generelle og spesielle tillatelser for høsting på lavere nivå i næringskjeden, vil kapasitetsøkningen måtte vurderes i forhold til ressursgrunnlaget i vid forstand. Det bør tas hensyn til kapasitetsøkningens påvirkninger oppover og nedover i næringskjeden i forhold til

etablert fangstkapasitet i tilstøtende fiskerier eller fangstvirksomhet. Større uttak på lavere nivå i næringskjeden vil være vanskelig å forutse konsekvensene av, og det bør derfor utvises varsomhet i vurderingen av å innføre ny kapasitet, selv om ressursgrunnlaget som det høstes av isolert sett kan tåle innførselen.

Når det gjelder ervervsmessig fangst eller høsting fra land, antar utvalget at slik innsamling eller høsting, av praktiske grunner neppe kan anta slike proporsjoner at det vil være nødvendig med noen form for registrering av personer. Det er først og fremst gjennom bruk av fartøy, som kan oppsøke ressursene og frakte med seg et betydelig kvantum, at registreringsbehov vil gjøre seg gjeldende. Kontroll av høsting fra land og fritidsfiske fra far-

tøy, vil således skje ved kontroll av redskap og eventuelt etter begrensninger om enkeltuttak, jf. Rt. 1992 s. 432.

På den annen side antar utvalget at høsting etter viltlevende marine ressurser i fremtiden ikke nødvendigvis må gjøres med et fartøy, slik det er definert etter sjøloven, jf. deltakerloven § 2 og saltvannsfiskeoven § 1. Etter hvert som teknikken tillater det og gjør det lønnsomt vil undervannsfartøy, luftfartøy eller amfibiekjøretøy kunne benyttes i høstingen av viltlevende marine ressurser. De samme hensyn som gjør seg gjeldende for registrering av fiske- og fangstfartøy, tilsier at andre farkoster enn fartøy etter sjøloven bør kunne registreres til ervervsmessig høsting, dersom det er rasjont og hensiktsmessig.

## Kapittel 8

# Utøvelsesregler for et rasjonelt ressursuttak

Saltvannsfiskeriene er den viktigste høstingsvirksomhet i havet, med forskjellige hensyn å ivareta både til næringsutøverne selv og til ressursene. I en økosystembasert tilnærming til marin ressursforvaltning må det ved siden av uttaksbegrensninger i form av kvoter og innsatsregulering fastsettes reguleringer gjennom prioriteringer av når, hvor og hvordan det skal høstes. Reguleringer som ikke går på kvantum, adgang eller innsats kalles utøvelsesregler, og vil regulere forhold som bruk av redskap, innblanding av bifangst, samt når og hvor det kan høstes. Disse benevnes undertiden også som tekniske reguleringer. De mest sentrale permanente utøvelsesreglene er fastsatt i forskrift 22. desember 2004 nr. 1878 om utøvelse av fisket i sjøen. I tillegg vil utøvelsesreglene fastsettes i de årlige reguleringene for de enkelte fiskerier eller høstingsvirksomheter. Det fastsettes egne forskrifter for sjøterritoriet utenfor Svalbard med hjemmel i Svalbardloven og i områder opprettet med hjemmel i lov om Norges økonomiske sone med hjemmel i sistnevnte lov.

### 8.1 Bifangst

Bifangst kan omtales som fangst som ikke er målart. Målart vil i kvoteregulerte høstingsvirksomheter være den art/bestand fartøyet har kvote for. I uregulerte høstingsvirksomheter vil målart på samme måte omfatte de arter fartøyet har konsesjon for. Begrepet bifangst må derfor juridisk knyttes til et direktefiske over kvote eller konsesjon. Bifangst som ikke er tatt i strid med bestemmelser i eller i medhold av loven, kan høstes, ilandføres og omsettes lovlig av høster. Det er utfra disse forutsetningene likegyldig om det er tatt bifangst av en regulert eller uregulert bestand. Dersom det tas i land bifangst utover det som er tillatt innblandet i kvoten, vil bifangsten kunne inndras administrativt med hjemmel i saltvannsfiskeloven § 11.

Ved direktefiske etter kvote eller konsesjon gir saltvannsfiskeloven § 4 e) hjemmel til å fastsette bestemmelser om tillatt innblanding av bifangst i fartøyet fangst. Maksimalt innblandingskvantum kan fastsettes ved direktefiske på både regulerte og ure-

gulerte bestander. Tillatt innblanding vil gå på type marin ressurs, kvantum, andel individer over minstemål mv. Hjemmelen har to anvendelsesområder:

Bestemmelsen kan for det første i et direktefiske gjøre en forbudt handling tillatt ved at det gis tillatelse til å ha iblandet en viss andel av eksempelvis individer over minstemål i fangsten. For det andre kan bestemmelsen om tillatt innblanding av bifangst gi regler som begrenser den totale innblanding av bifangst i et direktefiske, eksempelvis at bifangst av makrell ikke kan overstige 10% av fangsten på sild. Begrensningen kan fastsettes for en bestemt art eller generelt for alle andre arter enn målarten. Dette benyttes ved såkalt uunngåelig bifangst når man erfaringsmessig vet at det er uunngåelig å få et større innslag av bifangst innenfor visse fiskerier til tross for selektiv redskap. Bestemmelsen vil bli brukt ulikt utfra hvilket fiskeri det er snakk om, hvilke redskap, når på året fisket foregår og hvor fisket foregår. Konsekvensen av at tillatt innblanding av bifangst overstiges, blir at den overskytende del inndras etter saltvannsfiskeloven § 11. Dersom bifangstbegrensningene overtreddes forsettlig eller grovt uaktsomt kan strafferettslig ansvar også komme på tale. I Rt. 1991 s. 385 ble fangst av torsk ansett som ulovlig bifangst under direktefiske på annen art, da kvantumet innblandet torsk over flere hal på samme felt var for stort. Den samlede fangst pr. tur og muligheten for å få større innslag av målart på et senere tidspunkt var således uten betydning, så lenge fangsten over en sammenhengende periode på samme høstingsområde inneholdt for store mengder bifangst. Lignende betraktninger er gjort gjeldende i Rt. 1991 s. 732 og Rt. 1991 s. 736. Rt. 1988 s. 796 inneholder uttalelser om hvordan skipper skal vise tilstrekkelig aktsomhet ved senere hal for å unngå for høy bifangst ved skifte av felt.

I fiskerilovgivningen har en tradisjonelt et skille mellom bifangstbestemmelser som relaterer seg til kvoter, og bifangstbestemmelser som relaterer seg til redskap. Dette skille har blant annet betydning for hvor i regelverket de forskjellige bifangstbestemmelsene er plassert. Bifangstbestemmelser i forhold til redskap er inntatt i det tekniske regelverket (maskevidde- og minstemålsfor-

skrifter), mens bifangstbestemmelser i forhold til kvoter inntas i de årlige reguleringsforskriftene. Bifangst i forhold til redskap innebærer at begrepet bifangst bare blir brukt om innblanding av fiskeslag som det ikke er tillatt å fiske med det redskapet som brukes. Et eksempel er bifangst av beskyttede fiskeslag i fisket med småmasket trål. Bifangstbestemmelser i forhold til redskap er generelt av mer permanent karakter enn bifangstbestemmelser i forhold til kvoter i de årlige reguleringsforskriftene. Bifangstbestemmelser i disse forskriftene kan endres gjennom sesongen for å avspeile behovet for nødvendig bifangst etter forholdet på feltet.

All bifangst av kvotebelagte arter skal avregnes på kvoter, det være seg totalkvoter, gruppekvoter eller fartøyskvoter. For at ikke et bifangstfiske skal føre til overskridelse av kvoter, kan det i enkelte fiskeri fra reguleringsårets begynnelse være formålstjenlig å avsette et kvantum til dekning av bifangst gjennom året. Det kan også med hjemmel i saltvannsfiskeoven § 4 t) fastsettes omregningsfaktorer for avregning mellom forskjellige bestander mot fartøyets kvote.

#### *Uunngåelig bifangst*

Forvaltningsmyndighetene kan gjennom påbud om selektiv redskap, sorteringsrist og åpning og lukking av høstingsfelt redusere fangst av andre arter enn målarten innenfor de enkelte fiskerier. Til tross for dette, vil det være uunngåelig at høstings- og fiskeredskap tar opp andre arter sammen med målarten. Undertiden brukes derfor begrepet uunngåelig bifangst for å beskrive bifangst som en naturlig del av høsting på målarter, jf. Rt. 1995 s. 1044: *"Som nevnt er en adgang til å ta uunngåelig bifangst praktisk sett nødvendig for å utnytte en konsesjon ved fiske etter andre fiskeslag"*.

Med hvor stor presisjon man kan sikre fangst av en bestemt art, er avhengig av flere faktorer som for eksempel målartens adferd, døgntidsvariasjon, årstidsvariasjon, feltvariasjon og fiskerens kunnskap om målarten. Utsortering av målart før fangst er kanskje lettest i høsting på sild og makrell. Ved høsting på bunnfiskarter vil det ofte være 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.

Uunngåelig bifangst må reguleres på en miljømessig og rettferdig måte for de enkelte næringsutøvere, og håndteres derfor i forkant av høsting gjennom reguleringene, ved at det avsettes deler av en

totalkvote til bifangst for en gruppe i andre høstingsvirksomheter, hvor man av erfaring vet at man vil ta uunngåelig bifangst ved høsting på målart. I høstingsvirksomheter der det viser seg at bifangst er et problem, vil det med hjemmel i saltvannsfiskeoven § 4 bokstav e kunne fastsettes en maksimal innblanding av bifangst for en eller flere arter. Bifangstbestemmelser er således ikke gitt ut fra et ønske om at vedkommende art skal tas som bifangst, men en erkjennelse av at det i mange tilfeller for høster ikke er mulig å drive en ren høsting.

Konsekvensen av for mye bifangst av regulerte bestander kan likevel bli at en total- eller gruppekvote overbeskattes, og høsting på en målart kan således bli stoppet for å unngå bifangstoverskridelser. Når høsting er stoppet på grunn av at totalkvoten, gruppekvoten eller fartøyskvoten er tatt ut, er det heller ikke tillatt med bifangst av denne arten i høsting etter andre arter, med mindre det er gitt en uttrykkelig bifangstadgang. Det kan også være andre grunner enn fiskestopp eller uttatt fartøyskvote som kan gi behov for bifangstbestemmelser; f.eks manglende konsesjon, fredningsbestemmelser eller at det redskap som nyttes ikke er tillatt brukt for angjeldende høstingsvirksomhet. Bifangstbestemmelser kan således også benyttes til å muliggjøre høsting som ellers ikke kunne vært utøvet.

Bifangstreguleringer vil ofte innføres eller endres i løpet av reguleringsåret for å tilpasse reguleringene til utviklingen i fiskeriene etter oppstått behov. Bifangstprosenten kan således bli endret som følge av en uventet utvikling i tilgjengelighet av en gitt art. I slike tilfeller vil næringen ta et initiativ overfor myndighetene for å få endret tillatt bifangst, mens myndighetene på sin side må vurdere om det innenfor de totale rammer er rom for å gi en økning. Hvilken bifangstprosent som skal settes for de ulike arter er gjenstand for konsultasjoner mellom næring og myndigheter i Reguleringsrådet. Den prosent som velges vil da ofte reflektere en avveining mellom behovet for et direkte fiske av den enkelte art, og behovet for å avsette et gitt kvantum til bifangst av arten i andre fiskerier. I enkelte fiskerier er det foruten fastsettelse av en øvre bifangstprosent også satt et kvantumtak for hvor mye bifangst av en bestemt art ett enkelt fartøy kan ta ut i løpet av ett år. Det kan også fastsettes for enkelte grupper at innblandet bifangst skal gå til fradrag i det enkelte fartøys maksimalkvote i det direkte fisket. Lovlig innblanding av bifangst avregnes i utgangspunktet pr. fangst, men kan for visse grupper og fiskerier avregnes på ukeshvis. Likevel kan enkeltfiskere i enkelte perioder uforskyldt få en høyere bifangst i fisket enn det som er tillatt.



Utviklingen av samlekvoteordningen og utstrakt bruk av fartøyskvoter, har imidlertid redusert betydningen av ovennevnte problemstilling.

I Rt. 1995 s. 1044 uttales at *"kvotereglene etter formål og ordlyd uttømmende regulerer fangsten på kvoteregulerte fiskearter"*. Det er således etter forskriftene forbudt å høste direktefiske i skinn av bifangst. Næringsutøverne må selv passe på ikke å fiske på fiskefelt der innslaget av bifangst åpenbart blir for stort i forhold til målararten, og fiske med lovlig redskap. Forsettlig overtredelse av kvotereglene ved for eksempel bevisst og gjentatt fiske på fiskefelt hvor man vet at man ikke vil klare å fiske i henhold til gjeldende begrensninger, vil kunne medføre straffeansvar. Det har vært diskutert om begrepet bifangst etter forskriftene forutsetter at totalfangsten må inneholde mer enn 50% av målararten, eller om det er tilstrekkelig at ingen arter utenom målararten hver for seg overstiger 50%, slik at totalfangsten kan inneholde mer enn 50% bifangst. Det vil være opp til forskriftene eller konsesjonen å avgrense begrepet bifangst i forbindelse med fastsettelse av tillatt innblanding av bifangst med hjemmel i saltvannsfiskekloven § 4 e. Videre må bifangst defineres som handling. I Norge har det tradisjonelle utgangspunkt for beregning av bifangst vært andel av fangst i hver fiskeoperasjon og andel av totalfangst om bord i fartøyet til en hver tid. For å kontrollere og håndheve disse bestemmelsene har Kystvakten og har hatt en sentral rolle.

I forhold til utvidelse av virkeområde i ny havressurslov, må regulering av fiske på nye ressurser vurderes i forhold til bifangstinnblanding av de i dag kommersielle arter. Utvalget antar at høsting av bunnfaste og stasjonære arter vil by på små bifangstproblemer av kommersielle fiskearter, da redskap som ruser og teiner og områdebasert høsting i grunt farvann i liten grad vil medføre bifangst. Trålrødskap ved høsting av raudåte og krill vil kunne medføre innslag av andre arter. Dette problemet vil kunne løses på flere måter. Tråling vil i denne sammenheng foregå med lav hastighet slik at enkelte dyregrupper går fri gjennom naturlig unnvikelse, i tillegg kan trålen utstyres med anordning for å aktivere fluktrespons eller fysiske skilleanordninger. Nye typer fangstredskaper vil kunne tenkes utviklet som minimaliserer bifangstproblemet i forbindelse med høsting av f. eks. raudåte. Reduksjon av bifangst vil også kunne skje gjennom tidsmessige og områdemessig lukking av fangstfelt.

#### *Uønsket bifangst*

Formålet med fiskerivirksomhet vil være å fange fisk eller skalldyr, både som målfangst og

bifangst. Bifangst av eksempelvis sjøpattedyr, havskilpadder og sjøfugl vil ligge utenfor fiskeridskapenes tekniske formål og formålet med fiskerivirksomheten. Det er derfor viktig begrepsmessig å skille ut slik bifangst fra uunngåelig bifangst av fisk og skalldyr. Utvalget finner det hensiktsmessig å avgrense mot slik bifangst med begrepet uønsket bifangst. Redskapen fanger ved uønsket bifangst arter som den ikke er ment å fange, og slik bifangst er derfor uønsket både av næring og forvaltning. Uønsket bifangst er et sentralt tema i arbeidet med å redusere miljønegative effekter av kommersiell høstingsvirksomhet, og det er et bærende hensyn i den nye havressursloven å sikre høstingsmetoder som tar behørig hensyn til behovet for å redusere til et minimum negative virkninger på villlevende marine ressurser og sikre at høstingsmetoder og redskapsbruk bidrar til å unngå skadelige virkninger på andre arter enn målararter. Det er i denne sammenheng også nødvendig etter utvalgets oppfatning å fortsette arbeidet med å utvikle så selektiv redskapsbruk som mulig må videreføres ved siden av en aktiv bruk av tids- og områdelukningsstrategier, spesielle insentivprogrammer for fartøyene, bruk av ny teknologi, rasjonalisering av forvaltningsregimer og full kontroll med uttakene. Forskning har for eksempel vist at sjøfugl kan skremmes bort fra line ved relativt enkle metoder, men det kan være vanskelig å overbevise fiskere om å benytte disse med mindre det er fastsatt ved lov eller forskrift. FAO har utviklet en referanseliste om selektivitet for forskjellig fiskeutstyr og forskningsmetoder på området. I tillegg vil det være situasjoner der bifangstproblemet er blitt av et slikt omfang at direkte vernetiltak må settes inn for å redusere fiskedødelighet både på målararter og bifangstarter.

I FN-sammenheng har man for eksempel hatt en utvikling der Generalforsamlingens moratorium på bruk av store driftnett på det åpne hav fra 1991, etter hvert har ført til at slike nett er gått ut av bruk. FNs Generalforsamling viderefører også i 2003 sine appeller til medlemsland om i større grad å benytte tekniske reguleringer knyttet til fiskestørrelse, nettstørrelse eller utstyr, bifangst, tids- og områdelukning og soner avsatt til særskilte fiskerier, etablering av kommunikasjonsmekanismer for å kommunisere informasjon om områder med stor konsentrasjon av yngel og gi støtte til studier og forskning som kan bidra til å redusere eller eliminere bifangst av yngel.

Det er foreslått hjemmel for redskapsreguleringer som skal bidra til å unngå skadelige virkninger på andre arter enn målararter i lovutkastet § 2-5.

## 8.2 Seleksjon av fangst

### 8.2.1 Yngelinnblanding

På samme måte som redskap vil ta opp andre arter enn målarten, vil redskap kunne fange yngel og andre individer under minstemål eller minstevekt. Yngelinnblanding regnes i Norge ikke som bifangst, da det er egne regler for individer under minstemål eller minstevekt uavhengig av fiskeri, noe som innebærer at reglene vil gjelde uansett om yngelen hører til målarten eller andre arter. Å sjalte ut målart av lovlig størrelse 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, er det i forskrift innført påbud om blant annet bruk av en del tekniske innretninger i endel fiskeredskaper som sorteringsrist, i tillegg til reguleringer som maskevidde, dimensjoner og utforming. Saltvannsfiskeloven § 4 e) kan likevel benyttes til å tillate et innslag av individer under fastsatt minstemål eller minstevekt som tillatt innblandet bifangst.

### 8.2.2 Minstemål og minstevekt

Med hjemmel i saltvannsfiskeloven § 4 c) kan det fastsettes forskrifter om minstemål og minstevekt, som bestemmer minste tillatte lengde eller vekt av en art som er tillatt å høste etter lovens virkeområde. Forskrifter om minstemål og minstevekt er pr. i dag bare gitt for fisk og skalldyr. Handling i strid med slikt forbud medfører utkastplikt dersom ressursene er levedyktige, og i mange tilfeller utkastforbud dersom individene er døde eller døende. Bestemmelser om minstemål og minstevekt gis av hensyn til vekstpotensialet for den enkelte fisk, slik at en størst mulig andel av fisken gis muligheter til å nå voksen og gytemoden alder. Slike bestemmelser kan gis generelt, uavhengig om bestanden er regulert eller om undermåls fisk tas som bifangst eller målfangst. Forskrifter om maskevidde, dimensjoner og utforming av redskap mv. (se nedenfor 8.2.4) bidrar til å oppnå seleksjon (utvelgelse) i hvilken fisk som tas opp, med det formål at færre småfisk blir tatt.

Fiskens lengde måles fra snutespiss til ytterste stråle på halefinne i naturlig tilstand. For reker og kreps benytter en lengden av carapax som beskriver hvor lang minste tillatte lengde på carapax målt fra bakerste enden av øyehulen til bakerste enden av carapax målt parallelt med midtlinjen. Dersom en bruker total lengden på krepsen eller reken er lengden for sjøkreps avstanden fra spissen av pannehornet til bakre kant av midterste svømmelapp,



Figur 8.1

Foto: ©Alf Börjesson, Eksportutvalget for fisk.

og for reker er avstanden fra forkant av øyet til bakre kant av halen. For krabbe benytter en minimumsbredde på skallet som utgangspunkt for minstemål. På svært små organismer etter havressursloven vil det i stor grad være praktisk umulig eller uhensiktsmessig å innføre bestemmelser om minstemål eller minstevekt.

### 8.2.3 Maksimalmål og -vekt

I saltvannsfiskeloven er det ikke gitt hjemmel for å fastsette maksimalmål eller maksimalvekt ved fangst på bestander. Nyere havforskning viser at langvarig fisketrykk på kjønnsmoden fisk kan påvirke den genetiske sammensetningen av en bestand, og blant annet bidra til at fisken når gytemoden alder stadig tidligere. Det kan derfor være behov for tiltak som søker å beholde eldre gytere i økosystemet. Videre gir større fisk og skalldyr tradisjonelt høyere pris. Dette kan medføre utkast av mindre fisk for å erstatte med større fisk, noe som bidrar til at man oppnår høyere pris ut fra det kontrollerte kvotegrunnlaget. Hjemmel til å fastsette maksimalmål og maksimalvekt for de fangede individer, kan således fungere som et regulerende tiltak i så måte, og utvalget foreslår at det gis slik hjemmel.

### 8.2.4 Maskevidde, dimensjoner og utforming av redskap mv.

I mange fiskerier, spesielt etter torskeartet fisk, vil redskapen fange både små og store individer av arten. For å hindre fangst av småfisk settes det krav til at maskevidden i redskapet er av en viss

størrelse eller utformet på en bestemt måte. Hjemmelen for å fastsette forskrifter om maskevidde, dimensjoner og utforming finnes i saltvannsfiskeloven § 4 d). Det er ulike bestemmelser for hvilken maskevidde som tillates avhengig av hvilket fiskeri og i hvilket område fisket drives. Maskevidde beskriver lengden på den totale lysåpningen i en maske målt med et maskeviddemål som er 2 m.m. tykt, mens maskestørrelse beskriver den totale lengden på en maske målt fra midt på knute til midt på knute i hver ende av masken.

I redskaper som trål, not og snurrevad hvor det i stor grad kan benyttes ubegrenset trådtykkelse er begrepet minste tillatte maskevidde viktig, etter som maskevidden ikke vil endre seg dersom en forandrer på trådtykkelsen. I maskereguleringene i garn benyttes maskestørrelse som begrep. Her kan en benytte denne måleformen fordi det benyttes tynn tråd for at redskapet skal fange fisk. Dersom en øker trådtykkelsen vil en redusere fangst-effektiviteten til redskapet. Det kan imidlertid oppstå problemer dersom fisker hevder å drive et fiske som tillater en maskevidde som er mindre enn den som f.eks. gjelder i direkte konsumfiske. Det har vært en rekke tilfeller, spesielt i Nordsjøen, hvor fisker har hevdet å fiske etter industrifisk, mens fangsten ved kontroll av Kystvakten har vist seg å inneholde store mengder sei. For industrifiske i Nordsjøen er minste tillatte maskevidde 16 mm, mens den for fiske etter konsumfisk er 100 mm. Dersom et fartøy forsettlig eller uaktsomt fisker etter f.eks. sei med maskevidde under 100 mm i dette område, vil dette være konsumfiske med ulovlig maskevidde.

### 8.2.5 Regulering av innretninger og redskapstyper

Etter saltvannsfiskeloven § 4 f) kan det fastsettes forbud mot eller regulering av fangstmåter og bruk av redskaper. Ved siden av konsesjonskrav for aktive redskap og forbud mot sprengstoff og skytevåpen etter § 24, kan man med hjemmel i § 4 f) påby, regulere og forby innretninger ved fiske, som bidrar til å bedre seleksjonen.

#### 8.2.5.1 Påbudte innretninger ved fiske

##### Sorteringsrister

Sorteringsrist er påbudt i torske- og reke-trål i Norges økonomiske sone nord om N 62° herunder også i vernesonen rundt Svalbard og fiskerisonen ved Jan Mayen. Sorteringsristen for reke-trål har til hensikt å selektere ut fisk fra rekefangstene mens

sorteringsristene for torsketrål skal sortere ut fisk under minstemål. Bruk av sorteringsrister i torsk og reke-trål er et svært viktig virkemiddel for å kunne drive en best mulig forvaltningsstrategi på trålsiden. Krav om sorteringsrist kommer i tillegg til ordinær maskeseleksjon. Ved å bruke seleksjonsinnretninger i fiskeredskapene vil små fisk ha muligheten til å slippe ut av redskapet for så å vokse seg større for eventuelt å bli fanget på et senere tidspunkt. Ved å optimalisere seleksjonen i fiskeredskapet vil det bidra til at en kan ta ut mest mulig fisk ut av en fiskebestand samtidig som en opprettholder rekrutteringen av små fisk. Sorteringsristene for torske- og reke-trål skal være laget etter bestemte retningslinjer gjengitt i forskrift.

#### 8.2.5.2 Ulovlig bruk av innretninger på aktive redskap

Det er etter forskriftene forbudt å bruke innretninger eller ha en oppbygging av redskapet som hindrer eller reduserer seleksjonen gjennom reduksjon av effektiv maskevidde eller utforming av redskapet. Nedenfor gis en kort oversikt over noen av de vanligste innretninger av denne kategori.

##### Tyvnett

Tyvnett brukes for å redusere den effektive maskevidden i posen. Nettet er mindre enn lovlig maskevidde og monteres på innsiden av trålposen på en slik måte at den lett kan fjernes. Nettet blir liggende som en vegg rundt innsiden av hele posen og hindrer småfisk å slippe gjennom.

##### Rundstroppe

Rundstroppe kan monteres slik at de blir mindre enn 50 % av posens omkrets. Stroppene hindrer at maskene i trålposen blir strukket på en normal måte. Dette stopper fisk som normalt skulle slippe ut av posen.

##### Dekknnett

Et dekknett brukes på utsiden av trålposen og har vanligvis en større maskevidde enn selve posen. Nettet fungerer som en forsterkning/beskyttelse av posen. Feil montering reduserer seleksjonen.

##### Stengenett

Stengenett brukes på innsiden fremme i trålposen. Nettet nyttes eventuelt av fartøy som tar fangsten inn på siden. Hensikten er å hindre at fisk kommer

frem i belgen på trålen ved innhiving. Ved feil montering av dette nettet vil det kunne få delvis samme funksjon som et tyvnett.

#### *Innkorting av overpanel i trålposer*

Undersøkelser viser at innkorting av overpanelet i en trål ved å ha færre masker oventil, har en negativ innvirkning på selektivitet i trålposer. Virkningen er tildels stor med reduksjon i effektiv maskevidde fra 135 mm til ca 120-125 mm

### 8.3 Høstings- og fiskeredskap

I det følgende gis en oversikt over de vanligste fiske- og høstingsredskap som benyttes i norsk fiskerinæring, med vekt på hvilke egenskaper disse har for å unngå uønsket bifangst og de tilknyttede reguleringer.

#### 8.3.1 Aktive redskap

Aktive redskap er redskap som må oppsøke fisken for at fisken skal bli fanget. Man må ha spesiell konsesjon etter deltakerlovens kap. III for å bruke aktive redskap - med unntak av snurrevad. Formålet med konsesjonsbegrensninger er å begrense innsatsen ved slike høyeffektive redskap. Aktive redskap kan således aldri nyttes i fritidsfiske, jf. begrensningene i saltvannsfiskeloven § 4a. Trål og snurrevad er effektive fiskeredskaper som har potensial til å ta betydelige bifangster av fisk under minstemål og andre arter enn målart, dersom de ikke brukes etter forskriftene. Seleksjonen i trål og snurrevad kan imidlertid forbedres gjennom tiltak som skillenett og sorteringsrist. Bunntrål har vist seg å skape negative miljøeffekter på bunnhabitater. For pelagisk stimfisk (øvre vannmassene) er not det mest effektive redskapet. Hverken ringnot eller snurpenot er artsselektive, og krever således god kunnskap hos fiskerne for å unngå bifangst.

#### *Torsketrål*

Torsketrål dras over bunnen over tid. Redskapet holdes åpent ved hjelp av tråldører som spenner ut redskapet og holder trålen åpen når den dras gjennom vannet. Fisket med torsketrål er utbredd i hele Norges økonomiske sone inntil 4 n.mil av grunnlinjen. Dette fiskeriet er strengt regulert i form av minste tillatte maskevidde, påbud om bruk av sorteringsrister nord om N 62°, oppbygging av trålpose som gjelder sør om N 62°, minste-



Figur 8.2 Torsketrål.

Foto: © Ernst Inge Espeland.

målbestemmelser og trålfrie soner. Sorteringsrister, minste tillatte maskevidde og spesifisert oppbygging av trålposen har som formål å optimalisere seleksjonen i trålen i fangstfasen. Spileavstandene i sorteringsristene er tilpasset minstemålet på målarten (torsk, sei og hyse). I tillegg er dette fiskeriet regulert med trålfrie soner som er stengt for fiske med trål hele eller deler av året. I tillegg har en fleksible områder som kan åpnes og stenges etter behov i perioder av året for å redusere muligheten for redskapskonflikter mellom trål og passive fiskeredskaper. Trål som fangstredskap er svært fangsteffektivt. De største ulempene ved bruk av trål er at redskapet ofte blir stengt ute fra områder hvor det er fare for redskapskollisjoner innenfor de fleksible områdene, samt at det kan til tider være vanskelig å størrelsesbegrense enkeltfangster.

#### *Reketrål*

Reketrålen som redskap fungerer etter samme basisprinsippet som torsketrål. Fisket er utbredd langs hele kysten fra Svenskegrensen til Grense Jakobselv og videre i Skagerrak, Nordsjøen, deler

av Barentshavet, deler av Svalbardsonen og Jan Mayen. Fisket er strengt regulert i form av minste tillatte maskevidde, påbud om bruk av sorteringsrist nord om N 62°, minstemål og maksimum tillatt innblanding av fiskeyngel i rekefangstene. Fiske etter reker innenfor fiskerigrensen (12 n.mil av grunnlinjen) er det forbudt å bruke bobbinslenke ved tråling etter reker, forbudet gjelder ikke i området innenfor fiskerigrensen på strekningen Ryvarden fyr – til grensen mot Sverige. Videre er det satt begrensninger til minimum tillatte fiske-dybde. Rekefeltene er ofte i perioder utsatt for stenging på grunn av for stor innblanding fiskeyngel og rekeyngel i fangstene. Selv om en benytter sorteringsrister i reke-trålen vil det i perioder når det er store konsentrasjoner av små fiskeyngel på rekefeltene vil ikke sorteringsristene være i stand til å sortere ut all yngel. Dette vil da resultere i at fiskefeltet blir stengt og ikke åpnet igjen før konsentrasjonen av yngel i rekefangstene er på et akseptabelt nivå. Fisket etter reker i de senere år vært lite lønnsomt på grunn av lave priser. Rekefisket foregår i all hovedsak på sand og leirbunn, noe som begrenser utbredelse av fisket utover de tradisjonelle fiskefelt. Ved bruk av reke-trål er det påbudt med sorteringsrist med maksimum 19 mm spileavstand nord om N 62°, samt 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 maskeleksjon som gjelder. Dette hindrer ikke bifangst av andre arter enn målarten og muligheten for seleksjon er begrenset til maskeleksjon.

#### *Industritrål*

Redskapet fungerer i prinsippet som torsk- og reke-trål. Den benyttes i fiske etter industrifiskarterne tobis (småsild), øyepål og kolmule. Fisket er regulert i form av maskevidde- og bifangstbestemmelsene. Fiske med industritrål er kun tillatt i Norges økonomiske sone sør om N 64°. Fisken som fanges med dette redskapet går i hovedsak til mel og olje. Maskeviddene som er tillatt benyttet er svært små, noe som fører til at det til tider tas store mengder yngel av torsk og hyse med de konsekvenser det kan ha for rekrutteringen til disse bestandene. Det er svært vanskelig å drive et rent industrifiske uten til tider å få store innslag av konsumfiskarter som torsk, sei, hyse, makrell og sild.



Figur 8.3

Foto: ©Kystvakten.

#### *Flytetrål*

Flytetrål er en trål som i prinsippet fungerer som forannevnte tråltypen, bortsett fra at flytetrål er konstruert for å fiske i hele vannsøyla (pelagisk) - men ikke langs med bunnen. Redskapet kan ikke benyttes i Norges økonomiske sone til fiske etter torsk, sei og hyse. Dersom redskapet benyttes til fiske etter andre fiskeslag er det regulert i form av maskevidde- og bifangstbestemmelsene. Redskapet er svært fangsteffektivt og kan benyttes i den delen av vannsøyla som fisken oppholder seg til enhver tid. Ved fiske etter sild og lodde er muligheten for stor innblanding av konsumfiskarterne torsk og sei. 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, men fjerner ikke muligheten for bifangst av andre arter.

#### *Snurrevad*

Snurrevad er å regne som et aktivt redskap, men fiske med snurrevad krever ikke spesiell tillatelse etter deltakerloven. Kvotereguleringene vil derfor klassifisere fartøy med snurrevad i redskapsgruppen konvensjonell redskap. Snurrevad kan defineres som en mellomting mellom trål og not. Man leter opp fisken og setter snurrevaden rundt fisken og drar den et kort stykke gjennom vannet før den tas opp igjen. Redskapet benyttes i hovedsak til fiske etter bunnfiskarter som torsk, sei, hyse og flyndre. Snurrevad er utbredt langs hele kysten fra Svenskegrensen til Grense Jakobselv men foregår i størst utstrekning nord om N 62°. I perioder av året kan det forekomme et begrenset fiske ute i Barentshavet og ved Bjørnøya, alt avhengig av til-



Figur 8.4

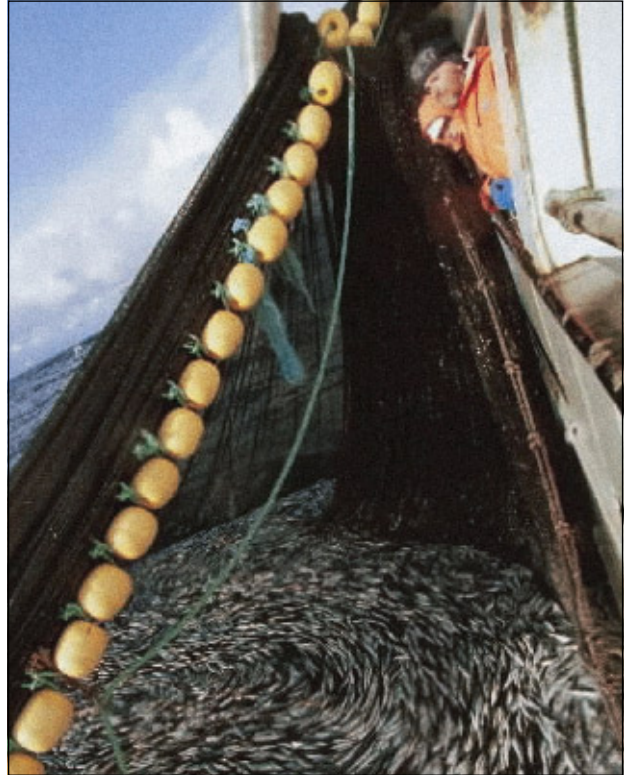
Foto: © Alf Börjesson, Eksportutvalget for fisk.

gjengeligheten på fisk. Redskapet er regulert i form av minste tillatte maskevidde, bruk av kvadratmaskesekk i et bestemt område. Fisket blir også regulert i form av åpning og stenging av felt når konsentrasjonen av små fisk blir for stor i forhold til minstemålbestemmelsene. Det er svært vanskelig å størrelsesbegrense enkeltfangstene, noe som kan påføre fisken dårlig kvalitet ved store fangster. Grunnen til det er i de fleste tilfeller kapasitetsproblemer for å handtere fisken om bord i fartøyet før kvaliteten forringes for mye. Dersom kvaliteten forringes for mye kan en risikere av siste rest av fisk er av så dårlig kvalitet at den ikke er egnet som menneskeføde og blir dermed dumpet. Snurrevad er regulert gjennom bestemmelser om minste tillatte maskevidde, samt påbud om bruk av kvadratiske masker nord og øst om "streken" i Barentshavet. Dette reduserer beskatningen av fisk under minstemål, men hindrer ikke bifangst av andre arter enn målararten

#### Ringnot/kystnot

Fisk som blir satt ut igjen faller utenfor kvotesystemet og kommer inn under begrepet skjult beskatning. I not er det pr. i dag ikke mulighet for å benytte tekniske innretninger innmontert i redskapet for å selektere ut fisk under minstemål eller uønsket bifangst.

Redskap brukes til fiske etter fisk sild, lodde, makrell, brisling, sei etc. Redskapet settes rundt fisken og snurpes sammen. Fisken blir da stengt inne i redskapet. Fisket er regulert i form av minstemål- bifangstbestemmelsene, samt at det er satt begrensninger for når fisken eventuelt kan slippes ut av noten igjen. Fiske med ringnot forgår langs hele kysten og i Norges økonomiske sone. Hvor det fiskes er avhengig av hvilken art det fiskes etter. Dette fiskeriet er lite ressurskrevende og det



Figur 8.5

Foto: © Jean Gaumy, Eksportutvalget for fisk

er svært vanskelig å begrense størrelsen på enkeltfangstene i forhold til lastekapasitet til fiskefartøyet. Resultatet blir ofte at fangst som det ikke er plass til om bord i fartøyet blir satt ut igjen. Denne fisken er ofte død eller døende.

#### 8.3.2 Passive redskap

Med passive fiske- og høstingsredskaper menes redskap hvor fisken må oppsøke redskapet for å bli fanget. Garn er et passivt, men lite selektivt redskap, som ved tap av garn ofte bidrar til såkalt spøkelsesfiske hvor tapt garn fortsetter å fiske på bunnen i mange år. Line har også dårlige seleksjonsegenskaper, som likevel kan påvirkes marginalt gjennom størrelsen på krok og agn. Line er videre et problem i forbindelse med utilsiktet bifangst av sjøfugl, men tiltak som fugleskremmel har vist seg å ha god effekt.

#### Garn

Garn er laget for å stå i ro i sjøen og kan være satt sammen i lenker bestående av flere garn. Redskapet kan tilpasses for fiske etter de fleste fiskeslag, både ved bunnen og lengre oppe i vannsøyla. Fisket med garn er utbredt i hele Norges økonomiske sone fra Svenskegrensen til Grense Jakobselv og



Figur 8.6

Foto: © Ekspertutvalget for fisk.

benyttes i størst grad av kystfiskeflåten men også av et begrenset antall havgående fiskefartøy. Fisket er regulert med minste tillatte maskevidde, maksimum garnmengde pr. fartøy, maksimum garnhøyde og minimum trådykkelse. Redskapet er svært størrelsesselektivt. Hindrer ikke bifangst av andre arter enn målarten

Garnfiske er strengt regulert i form av minste tillatte maskestørrelse, begrenset antall garn for, krav til røktning og minstemålsbestemmelsene. Eksempelvis er minste tillatte maskestørrelse for torskegarn for fiske etter torsk, sei og hyse på 156 m.m. nord for N 62° og 148 m.m. sør for N 62° utenom Skagerrak. For at en skal oppnå bra kvalitet på fisken er det svært viktig at garna røktes ofte, minst en gang pr. døgn når en fisker etter torsk, sei og hyse. For at en skal få dette til er det viktig at hvert fartøy ikke har mer redskap i sjøen til enhver tid enn at de klarer å røkte dem i henhold til det som fremgår av regelverket. I enkelte områder kan en til tider oppleve uønsket bifangst av sel, spesielt når kysten av Øst-Finnmark invaderes av grønlandssel men også i områder langs kysten som har lokale selbestander. Videre tas det en del uønsket bifangst av sjøfugl ved fiske med fløytgarn og fiske på grunne områder med bunn garn. Det er svært vanskelig for forvaltningen å håndheve red-

skapsbegrensning i praksis. Garnfisket er svært væravhengig og i perioder med mye dårlig vær risikerer en at det er vanskeligheter med å få røktet garna i henhold til regelverket og dermed får en forringet kvalitet på fisken og i verste fall blir dårlig fisk satt ut igjen og kommer ikke med i kvoteregnskapet. På grunn av at det må være relativt tynn tråd i garna vil de lett strupe fisken, noe som medfører at en får blodutredelser i fiskekjøttet som følge av dette. Dette vil også være med på å redusere kvaliteten på garnfanget fisk. Som følge av dårlige værforhold, redskapskollisjoner og høy konsentrasjon av handelsskip vil det bli en del redskap som går tapt. Disse garna kan stå å fiske lenge etter at de er tapt, spesielt hvis tapet skjer på dypt vann. Den fisken som her blir fanget blir selvfølgelig ikke registrert og må betegnes som skjult beskatning. Garn kan betegnes som det mest størrelsesselektive fiske-redskapet som benyttes i norske fiskerier.

#### Line

Lineredskap består av fiskekroker festet til et snøre. Lengden på lineredskapet defineres i antall krok. På krokene festes beite/agn (forsyn). De mest vanlige agntypene som benyttes er sild, makrell og akkar. Linefanget fisk holder normalt meget høy kvalitet. Redskapet er ikke størrelsesselektivt, noe som medfører at en også fanger fisk under minstemål dersom det eksisterer på feltet.

Under setting av line kan det i perioder av året være problemer med uønsket fangst av sjøfugl da denne forsøker å spise agnet av krokene. For å få bukt med denne problemstillingen benytter en snor med en bøye i enden som henges etter båten under setting av linen for å holde fugler borte fra krokene. Tiltaket hjelper til en viss grad men det hindrer ikke at noen fugler går tapt ved at de når



Figur 8.7

Foto: © Ekspertutvalget for fisk.

tak i krokene og blir hengende fast og drukner. Uønsket bifangst av sjøfugl medfører en skjult beskatning av sjøfuglen, men det kan også regnes som inntektstap for fiskeren når fuglene spiser agnet av krokene. Linefiske er svært kostnadskreven- de. Det finnes i linefisket ingen tekniske innret- ninger for å unngå bifangst av fisk under minste- mål eller av andre arter enn målararten.

#### *Juksa/dorg*

Juksa består av snøre laget av sene som er påmon- tert et begrenset antall kroker i enden og benyttes vertikalt i vannsøyla. Dorg er også kroker som er montert på et snøre av sene. Måten dorgen er laget på kan variere, men den er konstruert for å dras gjennom vannet for horisontalt fiske i vannsøyla. Krokene som benyttes er relativt lange med kunstig gummilokkemiddel på i stedet for agn. Redska- pet er ikke arts- eller størrelsesselektivt. Maskin- drevet juksa og dorg benyttes av de minste fiske- fartøyene langs hele kysten. Fisk som fanges med denne type redskaper holder god kvalitet. Fisket er kun regulert i henhold til minstemålsbestemmel- sene og er lite kostnadskreven- de.

### **8.4 Tids- og områdebegrensninger**

Saltvannsfiskeloven hjemler flere tids- og område- begrensnings i forbindelse med høsting. Noen av reglene gis av hensyn til ressursene, mens andre av hensyn til den praktiske avviklingen av fiskeri- ene, eksempelvis for å unngå redskapskollisjoner mv. Reglene gjelder ikke den alminnelige skips- fart, men for bruk av fartøy og redskap i høstings- virksomhet. Etter uttalelser i Rt. 1966 s. 1431, Rt. 1967 s. 868 og Rt. 1990 s. 972 er det skipper på far- tøyet som har hovedansvar for at bestemmelsene overholdes under navigering og høsting, selv om han ikke er på vakt.

#### **8.4.1 Havdeling og begrensning av antall aktører på høstingsfelt**

Saltvannsfiskeloven § 4 g) gir hjemmel til å fast- sette bestemmelser om havdeling mellom forskjel- lige redskaps-, fartøy- og størrelsesgrupper innen- for bestemte områder. Havdeling er tildeling av havområder til en bestemt gruppe innenfor et fis- kerer, hvor fartøygrupper kan utelukkes fra fiske i området for å gi bestemte fartøygrupper en eksklusiv rett til området. Havdeling har lange historiske tradisjoner, og man snakker tradisjonelt om innde- ling i blant annet nothav, garnhav, linehav og trål-

hav. Disse inndelingene foregår i stor utstrekning etter historiske grenser og tradisjon for fisket i området. Havdeling er dermed ikke det samme som områdebegrensninger som gjøres av hensyn til ressursene og økosystemet i området. Havde- ling har i stedet en hensiktsmessig avvikling av fis- kerivirksomheten som formål, særlig med hen- blikk på å unngå interesse- og redskapskollisjoner mellom fartøygrupper som behøver mye areal under høstingen.

Tidligere ble bestemmelser om havdeling brukt til å dele inn havområder mellom fartøy som ikke benyttet trål. I Ot. prp. nr. 85 (1981-82) s. 16 ble bestemmelsen forutsatt benyttet til å fordele fiskerier og høstingsvirksomheter med alle typer redskap til gitte områder, herunder oppretting av fleksible trålfrie soner utenfor 12 nautiske mil.

Saltvannsfiskeloven § 4 i) deler ikke havområder til en bestemt fartøygruppe, men gir hjemmel til å begrense antall fartøy som kan drive fiske innenfor samme område. Saltvannsfiskeloven § 4 i) gir såle- des hjemmel til å begrense innsatsen i et område på tvers av fartøygruppene, og kan gis i kombinasjon med havdeling innenfor bestemte områder. Salt- vannsfiskeloven § 4 i) gjelder kun fiske, og det ble derfor gitt hjemmel etter § 4 l) til å gi forskrifter om regulering av fiske, fangst og tarehøsting som fore- går på samme område. Saltvannsfiskeloven § 4 l) forutsetter at det bedrives tarehøsting i området sammen med annen høstingsvirksomhet.

#### *Utvalgets vurdering*

Utvalget ser det som mest hensiktsmessig at ny lov får generalhjemler for å regulere alle typer høs- tingsvirksomheter etter utvidelse av lovens virke- område. Det vil da ikke være nødvendig med sær- skilte alternative hjemler for enten fiske, fangst eller tarehøsting for områdetildeling eller begrens- ning av antall aktører. Slike generalfullmakter for- drer at forskriftene nøye definerer og avgrenser de høstingsvirksomheter som skal falle inn under eventuelle områdereguleringer. Slike fullmakter er foreslått i lovutkastet kap. VII.

#### **8.4.2 Områdebegrensninger for bruk av trål- redskap**

Etter saltvannsfiskeloven § 8 er det generelt for- budt å fiske med trål utenfor det norske fastland i området innenfor 12 nautiske mil fra grunnlinjene. Forbudet gjelder ikke reketrål og krepsetrål. Bestemmelsen har lange historiske tradisjoner og var opprinnelig en bestemmelse fra trålerloven myntet på havdeling. Formålet med slik havdeling



er at trålfartøy som behøver større areal rundt seg og trekker redskapen under vann skulle fiske lenger ut fra kysten, for å unngå kollisjoner med fiskefartøy som bruker mindre effektivt redskap. Etter hvert har bestemmelsen også fått miljømessig betydning ettersom forbudet hindrer trålfiske i kystnære strøk, hvor tråling lettere kan medføre skade. Trålforbudet innenfor 12 nautiske mil gjelder kun fiske med trål, slik at tang- og taretråling som foregår på grunt vann langs kysten kan reguleres etter forskrift 13. juli 1995 nr. 642, uten at det er nødvendig med dispensasjon fra trålforbudet. Videre er bestemmelsen stedlig begrenset til trålfiske utenfor det norske fastland, slik at tråling som foregår utenfor Svalbard og Jan Mayen må reguleres særskilt.

Etter annet og tredje ledd kan Kongen gi forskrifter om dispensasjon fra trålforbudet i bestemte områder og tidsrom mellom 4 og 12 nautiske mil. Annet og tredje ledd gir to forskjellige hjemler til å tillate trålfiske i området mellom 4 og 12 nautiske mil østenfor og vestenfor en linje rettvise 136° fra Lindesnes fyr, hvor trålfiske kan tillates vest for grensen når fisket har til formål å skaffe fangst eller fangstprodukter til bearbeidelse ved anlegg i Norge eller for å skaffe ferskfisk til levering i Norge. Ved forskrift 22. desember 2004 nr. 1878 om utøvelse av fisket i sjøen er det gjort unntak fra dette forbudet på bestemte avgrensede områder. Fartøy som driver trålfiske i slike områder skal levere sine fangster for bearbeidelse ved anlegg i Norge. Departementet kan gi forskrifter om at forbudet i første ledd ikke skal gjelde fiske med småmasket flytetral etter visse fiskearter. I forskriften nevnt ovenfor er det også gjort unntak for fiske med småmasket flytetral. Departementet bestemmer etter femte ledd hva som er å anse som trål.

Utenfor 12 nautiske mil vil begrensninger på trålfiske måtte fastsettes med hjemmel i saltvannsfiskelovens bestemmelser om havdeling § 4 g) eller forbud mot fiske på visse områder etter § 4 b).

#### *Utvalgets vurdering*

Forbudet mot fiske med trål innenfor 12 nautiske mil er en hensiktsmessig ordning om havdeling med lange tradisjoner, som også har en viss miljømessig betydning. Forbudet reduserer risikoen for redskapskollisjoner og hindring av fangstmuligheter i kystnære fiskerier. Reketral og krepsetral foregår ofte i kystnære farvann, slik at unntaket fra forbudet i lovs form fortsatt er nødvendig. I forhold til havressurslovens utvidede område til å omfatte blant annet bunnfaste arter er det videre et spørsmål om trålforbudet fortsatt bør være begrenset til

fiskeriene, eller om lovens ordlyd bør utvides til å gjelde all høsting, hvoretter det gis et særskilt unntak for tang- og taretråling som foregår inntil kysten. De samme hensyn som begrunner et trålforbud innenfor 12 nautiske mil vil også gjøre seg gjeldende for høsting av eksempelvis krill og raudåte med trål. Trålforbudet bør således etter *utvalgets* mening omfatte alle høstingsvirksomheter, men det bør finnes et særskilt unntak i loven for reketral, krepsetral og tang- og taretrål. Taretrål er generelt forbudt på dypere vann enn 20 meter, og et unntak fra trålforbudet innenfor 12 nautiske mil er ikke til hinder for at det fastsettes andre begrensninger for bruk av trål. Det bør videre kunne gis dispensasjon for utvalgte virksomheter hvor trål bør tillates innenfor 12 nautiske mil i bestemte områder. Miljømessige konsekvenser for ressursgrunnlaget av å tillate tråling i området vil være relevante hensyn ved dispensasjon fra forbudet. Dispensasjonsmulighetene ved bioprospektering vil videre gi hjemmel til å tillate enkeltuttak med trål. Det bør fortsatt være opp til departementet å avgjøre eksklusivt hva som regnes som trål.

#### **8.4.3 Områdebegrensninger for høsting med større fartøy nær kysten**

Saltvannsfiskeloven § 8a gir departementet hjemmel til å forby høsting med fartøy over en viss størrelse langs kysten innenfor grunnlinjene eller innenfor en linje trukket i en viss avstand fra grunnlinjene. Bestemmelsen er forutsatt brukt på fartøy som høster med annen redskap enn trål; konvensjonelle redskap og not. Forbudet kan fastsettes ulikt etter fartøyenes størrelse, for ulike redskap, for forskjellige tider av året eller langs ulike deler av kysten.

Bestemmelsen ble gitt ved lov 30. juni 2000 nr. 61 for å kunne forby fiske med større fartøy som nytter annen redskap enn trål i de indre kystnære farvann ettersom saltvannsfiskeloven § 4 g) ikke ble ansett som tilstrekkelig hjemmel til å forby slikt fiske. Bakgrunn for hjemmelen var konflikt mellom mindre kystfartøy som høster langs kysten og i fjordene, og større havgående fartøy som ikke høster med trål, spesielt større linefartøy med autoline, jf. Ot.prp. nr. 33 (1999-2000) s. 1 og 2. Formålet med bestemmelsen var også å verne ressursene, spesielt lokale bestander og biologisk mangfold, ettersom effektivt høsting fra større fartøy bidro til at mindre fartøy kunne oppleve et redusert ressursgrunnlag i kystnære farvann, se proposisjonen s. 3. Hjemmelen er benyttet til å regulere høsting fra havgående fartøy ved forskrift 17. aug. 2000 nr. 873.

*Utvalgets vurdering*

Ordlyden i § 8a gjelder også her kun for fiske, og bør således endres til å omfatte fartøy som bedriver annen høstingsvirksomhet med konvensjonelle redskap. Da bestemmelsen er en fullmakts-hjemmel, bør hjemmelen etter utvalgets mening kunne regulere alle fartøy med konvensjonelle redskap uavhengig av hva det høstes på og fartøyetes størrelse. *Utvalget* finner imidlertid at hjemmelen bør kobles sammen med hjemmelen for havdeling og kunne fastsettes generelt for alle typer og størrelser fartøy, da § 8a i prinsippet må klassifiseres som deling av havområder. Utvalget viderefører derfor bestemmelsen som hjemmel til å foreta generell havdeling i utkastets § 7-3.

**8.4.4 Tidspunkt for utseiling til deltagelse i høsting**

Etter saltvannsfiskeloven § 4 j) kan det fastsettes tidspunkt for utseiling til deltagelse i høsting. Tidspunktene kan fastsettes ulikt for de enkelte fartøygrupper eller høstingsvirksomheter. Tidspunktet kan fastsettes for flere perioder i løpet av året, men hjemmelen benyttes gjerne til å regulere når årlige sesongfiskerier kan begynne, som for eksempel loddefisket i Barentshavet, hvor det er kvalitetsmessige hensyn som ligger til grunn for avgjørelsen av når fisket kan starte. Bestemmelser om utseilingstidspunkt kan kombineres med påmeldingsplikt til bestemte fiskerier (se kap. 12), samt bestemmelser om fangsttid.

*Utvalgets vurdering*

Tidspunkt for utseiling til deltagelse i høsting reguleres normalt fra år til år, men kan også fastsettes permanent. Utvalget har i lovutkastet § 7-1 foreslått hjemmel til å gi generelle regler for gjennomføring av høsting, herunder regler om tidspunkt for utseiling. Hjemmelen kan benyttes overfor alle høstingsvirksomheter.

**8.4.5 Fangsttid, fredningstid og forbud mot høsting i visse områder**

Saltvannsfiskeloven § 4 b) gir hjemmel til å bestemme både fredningstid og forbud mot høsting i visse områder og på visse arter. Mens saltvannsfiskeloven § 4 a) gir hjemmel til å fastsette totalkvote (som teoretisk kan settes til 0), gir § 4 b) hjemmel til å fastsette et absolutt forbud mot høsting på arten eller et tidsbegrenset forbud i form av fredningstid. Rettslig sett vil det være for-

skjell på et høstingsforbud og å sette totalkvoten til 0, da høsting på en bestand hvor totalkvoten er satt til 0 formelt innebærer en kvoteoverskridelse, og ikke overtredelse av et forbud. Loven bruker begrepet art, men det er lite tvilsomt at hjemmelen også kan brukes til å frede lokale bestander som tilhører en bestemt art. Saltvannsfiskeloven § 4 b) kan også brukes til å forby all fangst eller fiske på flere arter innenfor et bestemt område.

Fredningstid brukes normalt som virkemiddel særlig for å beskytte ressurser hvor det ikke fastsettes kvotebegrensninger, som kreps og hummer. Saltvannsfiskeloven § 4 b) kan også benyttes til å gi forbud mot direktefiske, men hvor det samtidig kan gis adgang til å høste av bestandene som bifangst etter § 4 e), slik som det er gjort for blant annet uer, blåkveite og breiflabb.

Bestemmelsene om fredningstid og forbud mot høsting har tidligere vært begrenset av saltvannsfiskelovens biologiske virkeområde, slik at forbud kun kunne fastsettes for selve bestanden det fiskes eller fangstes på. Imidlertid vil det også være behov for å forby fiske og fangst generelt, eller på visse arter, av hensyn til å beskytte arter eller områder i økosystemet for som er viktige for bestanders eller arters livssyklus. Ved Ot. prp. nr. 85 (1981-82) s.17 ble det foreslått hjemmel til å regulere beskatning av flora og fauna som ødelegger verneverdige arter (dagens § 4 n), og beskatning av flora og fauna som er næringsgrunnlag for verneverdige arter (dagens § 4 o). Saltvannsfiskeloven § 4 o) ble blant annet benyttet for å forby og begrense fiske ved norske kaldtvannskorallrev, da korallrevene ble ansett for å være viktige områder for fiskebestandenes livssyklus.

Saltvannsfiskeloven § 4 h) gir departementet hjemmel til å fastsette forskrifter om en redskapsgruppes, fartøygruppes og størrelsesgruppes fangsttid. Rettslig sett er det ikke et skarpt skille mellom kompetansen til å fastsette fredningstid etter § 4b) og fangsttid etter § 4 h). Fangsttid etter § 4 h) har samme rettsvirkning som fredningstid (tidsbegrenset høsting), men hensynene bak de to virkemidlene har vært forskjellige. Fangsttid knyttes normalt til en fartøy- eller redskapsgruppe innenfor en virksomhet uavhengig av arten det høstes på, og formålet kan således også være begrunnet i økonomiske forhold eller den praktiske avviklingen av fisket. Fredningstid knyttes imidlertid opp mot en bestemt art eller bestand uavhengig av gruppens virksomhet, og vil ha beskyttelse av bestander som formål utfra biologiske og økologiske betraktninger. Bestemmelsen er i Ot. prp. nr. 85 (1981-82) s.16 først og fremst

myntet på fiskerier uten kvote, slik som rekefisket på de nordlige bestandene.

Saltvannsfiskeloven § 4 h) benyttes blant annet til å fastsette fiskestopp i forskjellige fiskerier, men den samme kompetansen kan også utledes fra saltvannsfiskeloven § 4 b). Fiskestopp kan fastsettes ved fare for overfiske eller for å konsolidere uttaket underveis i fiskeåret, slik at man kan foreta opptelling og vurdering av fiskerienes utvikling for å vurdere tendenser med tanke på nye reguleringer senere i fiskeåret. Fiskestopp vil også gjelde for redskap som allerede er satt. I Rt. 1994 s. 1242 ble fisker dømt for å ha ventet for lenge med å ta garn som var satt før fiskestopp.

#### *Utvalgets vurdering*

Ny havressurslov vil ha behov for å forby eller tidsbegrense høsting på alle arter innenfor lovens virkeområde. Slike forbud må også kunne knyttes opp mot avgrensede områder for å kunne beskytte lokale bestander, samt å begrense forbudet til de områder hvor forbud er nødvendig. Forbudet bør kunne fastsettes for direktehøsting på en art, eller for generell høsting i et område. Samtidig bør forbud mot høsting på en art eller i et område ikke være saklig begrenset til hensyn som vedrører de bestander som det høstes på eller områder som det høstes i. *Utvalget* er av den oppfatning at man i en økosystembasert tilnærming må kunne fastsette reguleringer vedrørende høsting som skjer på andre bestander og i andre områder enn det høstes på eller i, når høstingsvirksomheten har tilknytning til og betydning for andre villlevende marine ressursers livssyklus og evne til reproduksjon. Bestemmelsene om fredningstid og forbud mot fiske og fangst kan således ikke lenger være begrenset av saltvannsfiskelovens saklige virkeområde (fiske- og fangstvirksomhet), men bør kunne forvalte alle villlevende marine ressurser gjennom å regulere enhver uttaksvirksomhet som kan påvirke arter og bestander i økosystemet negativt. *Utvalget* foreslår derfor at saltvannsfiskeloven § 4 n) og o) ikke videreføres.

*Utvalget* er i mandatets utredningsoppgave nr. 6 bedt om å se på om hensynet til den offentlige helse bør trekkes inn i "havressursloven" for å utfylle og oppnå en harmonisering med den nye matloven og forordninger om fiskekvalitet og helse fra EØS-retten. Havressursloven bør etter *utvalgets* mening gis hjemmel til å forby fiske eller annen høsting i områder påvirket av forurensning. Det er særlig pekt på signalverdien av å ha en slik bestemmelse i ressurslovgivningen. Det kan nok synes at en slik hjemmel er overflødig ved siden av matloven § 12.

Imidlertid vil folkehelsehensynet også komme inn i forbindelse med produkter som ikke benyttes som direkte eller indirekte næringsmiddel. Eksempelvis produkter til kosmetikk eller medisin. For å hindre at villlevende marine ressurser utsatt for eks. radioaktivitet benyttes i kosmetikk eller industri (eks. tekstiler), kan det være behov for å forby eller begrense høsting i forurensede områder. Deler av økosystemet kan også være spesielt sårbart etter forurensning, slik at forbud eller begrensning av høsting i et forurenset område kan bli aktuelt utfra økosystembetraktninger. En slik hjemmel vil videre kunne benyttes direkte av Fiskeridepartement som forvaltningsansvarlig for fiskeriene, uten å gå veien om behandling i Statsråd. *Utvalget* finner det således hensiktsmessig å fremme forslag om slik hjemmel i § 2-3 i lovforslaget.

## **8.5 Utkast- og ilandføringsplikt**

### *Utkastplikt for levedyktig fisk*

Saltvannsfiskeloven § 11 fastslår et påbud om at levedyktig fisk fanget i strid med bestemmelser i loven eller bestemmelser gitt i medhold av loven, straks skal slippes på sjøen. Bestemmelsen gjelder generelt for ulovlig fanget fisk og skaldyr, eksempelvis om det er fisket utover kvote, i feil område, for stort innslag av bifangst eller undermåls fisk mv. Høster har dermed ikke rett til å beholde om bord ulovlig fanget fisk i levedyktig tilstand, som for eksempel undermåls fisk eller skaldyr. Vedkommende kan imidlertid beholde bifangst innenfor lovlige grenser. Utkastplikten gjelder generelt for levedyktig fisk og skaldyr som er fanget i strid med lovens bestemmelser, og vil dermed gjelde uavhengig om fisken er fanget fra fartøy eller land. Det eksisterer imidlertid et unntak fra utkastplikten ved høsting utenfor erverv til eget matauke, slik at utkastplikten vil gjelde for all fangst som omsettes. Levedyktig hummer må imidlertid kastes ut uansett.

Etter lov om saltvannsfiskerierne av 1955 § 64 var regelen at ulovlig fanget fisk og skaldyr straks skulle slippes på sjøen, uavhengig om fisken var levedyktig eller ikke. Det var dermed ikke adgang til å pålegge ilandføringsplikt eller utkastforbud. Bestemmelsen ble endret i saltvannsfiskeloven av 1983, hvor levedyktig fisk måtte kastes på sjøen når den var fanget i strid med fastsatte reguleringer.

Av vesentlig betydning for forståelse og håndheving av påbudet er hvordan "levedyktig" skal defineres. Ved fisket er det mulig å gjøre feilvurderinger, samt at regelen åpner for forsettlig utkast av fangst som er påbudt ilandført ved å hevde at fis-

ken var levedyktig da den ble sluppet ut. Fiskeridepartementet mente imidlertid i Ot. prp. nr. 85 (1981-82) om lov om saltvannsfiske s. 23 at *"ressurs- og forurensningshensyn må veie tyngre enn kontrollhensynet og foreslår at påbudet ikke skal omfatte ulovlig fanget fisk som er død eller døende. Tvert imot kan det være grunn til å påby slike utilsiktede fangster ilandført"*.

Om fangsten er levedyktig eller ikke er en skjønnsmessig risikovurdering, hvor det ikke kan trekkes klare grenser. Ofte finner en ikke ut at deler av fangsten er ulovlig før fangsten er tatt om bord, og det er da som regel for sent å regne fisken som levedyktig. Å kontrollere hva som er levedyktig fangst er vanskelig i ettertid, med mindre det er utplassert kontrollører. Det kan likevel i noen høstingsvirksomheter fastsettes objektive kriterier for når fangsten aldri kan ansees for å være levedyktig. Fiskeridirektoratet har eksempelvis fastsatt forskriftsbestemmelser om at slipping av ringnotfangster ikke kan foretas etter at pumping av fangsten har startet. Dersom fisken før pumping er så sammentrengt i ringnoten at den likevel er døende, vil dette gå foran tidspunktet for pumpestart.

Utkastplikt gjelder etter ordlyden i § 11 kun for fisk. Begrepet fisk omfatter imidlertid etter saltvannsfiskeoven § 2 også pigghuder, skall- og bløtdyr (krepssdyr og skjell). Årsaken til at loven bruker begrepet fisk, er at det tidligere benyttede begrepet fangst reiste tolkingstvil ved håndheving av utkastforbud i forhold til når fisken var å anse som fanget (se nedenfor). Etter utvalgets mening må det være et mål at alle ressurser som ikke er tillatt å høste straks skal slippes på sjøen i levedyktig tilstand. Det bør være et grunnleggende prinsipp at økosystemet og enkeltbestander ikke belastes mer enn nødvendig. For alle praktiske formål vil fangsten bestå av fisk, skall- og krepssdyr, men fangst av sjøpattedyr og andre ressurser forekommer også. Utvalget foreslår derfor at plikten til å kaste ut levedyktige ressurser ikke er saklig begrenset til fisk, men omfatter hele lovens virkeområde. For enkelte av de mindre ressursene vil det være vanskelig å fastslå om individene er levedyktige eller ikke. I praksis vil dette likevel ikke være noe problem, da utvalgets forslag til utkastforbud og ilandføringsplikt kun vil gjelde for fisk, skall- og krepssdyr. Dette innebærer at døde eller døende ressurser som ikke omfattes av utkastforbudet eller ilandføringsplikten kan slippes i sjøen.

#### *Ilandføringsplikt og utkastforbud*

I mange tilfeller vil fisk og skalldyr som er fanget være død eller komme til å dø i forbindelse med

utkastning fra fartøy. Saltvannsfiskeoven § 11 første ledd annet punktum, fastsetter at departementet "kan påby ilandføring av død og døende fisk og forby utkast av fangst og fiskeavfall". Ilandføringsplikt innebærer at fisken må bringes i land fra fartøy når den er død eller døende under fiskeoperasjonen, mens utkastforbud innebærer at det er forbudt å hive fangsten over bord etter at fisken er fanget.

Som handling er det vanskelig å se noe klart skille mellom ilandføringsplikt og utkastforbud, men den rettslige sontringen vil bestå i at ilandføringsplikt etter lovens ordlyd bare kan fastsettes for død eller døende fisk, mens utkastforbud kan fastsettes generelt for fangst uansett om fisken er levedyktig eller ikke. Ved tolking av utkastforbud har det vært reist spørsmål om hvor langt høster må være kommet i fangstprosessen før det kan være snakk om utkast - må fangsten være ført om bord eller være trukket opp fra sjøen? Etter Ot.prp.nr. 77 (1987-88) ble ordlyden endret fra fangst til fisk for å hjemle ilandføringsplikt, slik at det avgjørende for handlingsnormen ikke skulle være definisjon av når fisken var blitt til fangst. Dette betyr at ilandføringsplikt kan fastsettes for død eller døende fisk på et tidligere tidspunkt enn fangsttidspunktet.

Forskriftene unngår et slikt skille ved å fastsette at det både er "forbudt å slippe fangst som er død eller døende og å foreta utkast". Det tas dermed høyde for begge situasjoner, hvor fisken enten er fanget eller er døende under høstingsprosessen. Det naturlige skillet for når fiskeoperasjonen begynner, har vært å trekke grensen fra når fisken er utskilt fra den øvrige del av bestanden. Når dette vil være tilfelle, varierer med hvilken type redskap som benyttes. Ilandføringsplikt eller utkastforbud gjelder begge uansett om fisken er tatt i strid med loven eller ikke. Et utkastforbud fastsatt i forskrift vil imidlertid måtte vike for et lovfestet påbud om å slippe levedyktig ulovlig fisk på sjøen, noe som ofte innebærer vanskelige skjønnsmessige vurdering av hvilken handlingsnorm som skal følges avhengig om fisken er levedyktig eller ikke (se ovenfor).

Forbud mot utkast og påbud om ilandføring må sees i sammenheng med bestemmelsene om administrativ inndragning av fangst. Dersom det ikke var plikt til å ilandføre død eller døende fisk og forbud mot utkast, ville det vært naturlig å hive den andel av fangsten som var fanget i strid med lovens bestemmelser, da ulovlig fangst ikke får beholdes av fiskeren. Utfra ressurs- og miljøhensyn er det avgjørende at all fangst blir brakt i land og registrert. Det er derfor et mål at regelverket stimulerer til at størst mulig del av den ulovlige fangst, faktisk bringes i land.

Hovedformålet med pliktig ilandføring og forbud mot utkast etter saltvannsfiskeoven § 11 er

således å sørge for en best mulig utnytting av fangsten, samt å unngå sløsing med ressurser og forurensning, jf. Rt. 1988 s. 546. "Det fremgår av denne bestemmelse at når det gjelder død fisk som i dette tilfelle, kan departementet påby ilandføring. Dette påbud er begrunnet i ressurs- og forurensnings-hensyn". Det vises også til Ot.prp.nr. 77 (1987-88) s. 24: "Av ressurs – og miljøhensyn er det viktig at død og døende fisk blir ilandbrakt, bl.a. for å få alle reelle uttak av vedkommende bestand registrert og brakt i land for best mulig utnyttelse".

For de viktigste fiskeslag har Fiskeri- og kystdepartementet forbudt utkast av død eller døende fisk og påbudt at fisker skal føre fisken til lands. I henhold til Fiskeri- og kystdepartementets forskrift 22. desember 2004 nr. 1878 om utøvelse av fisket i sjøen er det i Norges indre farvann, sjøterritorium og økonomiske sone forbudt å slippe fangst som er død eller døende og å foreta utkast av fiskeslagene: torsk, hyse, sei, uer, makrell, norsk vårgytende sild, trondhjemsfordsild, nordsjøfild, vassild, lodde, blåkeveite, hvitting, kolmule og breiflabb.

Når det gjelder hjemmelen i § 11 til å forby utkast av fiskeavfall, har Fiskeri- og kystdepartementet kun fastsatt utkastforbud og landingspåbud av biprodukter under torskefisket i Aspevågen, Borgundfjorden og Holmefjorden i Møre og Romsdal ved forskrift 12. mars 1993. Etter forskriften er det forbudt å kaste ut biprodukt av torsk i den tid Møreoppsynet er satt i de nevnte områdene.

### Utvalgets vurdering

I en høstingsvirksomhet gir utkast av fangst som ikke registreres et uttak av bestanden som kan medvirke til at forskernes anbefalinger om reguleringstiltak blir gitt på feil grunnlag. Det er således et viktig prinsipp for utvalget at så mange døde ressurser som mulig blir ført i land for registrering, i tillegg til å sikre at ressurser ikke går til spille når de kan utnyttes. I dag er den lovtekniske løsningen i § 11 slik at departementet ved forskrift må påby ilandføring og forby utkast. Utvalget foreslår regler om ilandføringsplikt i lovutkastet § 2-6.

Det vil likevel klart være urimelig kostnads- eller innsatskrevende for både næring og forvaltning å håndtere ilandføring av ressurser som ikke kan nyttiggjøres kommersielt. Utvalget ønsker derfor også å foreslå hjemmel til å unnta i forskrift de ressurser som ikke bør kreves ilandført. Unntakene vil generelt sett kunne omfatte fangst som ikke er omfattet av salgslagenes omsetningsrett i medhold av råfiskloven, da det i slike tilfeller ikke vil være et mottaks- eller omsetningsapparat som kan utnytte ressursen. Det vil eksempelvis etter

utvalgets mening være lite hensiktsmessig å kreve døde eller døende ressurser som sjøpattedyr, sjøplanter, alger, raudåte og krill ilandført. Det samme gjelder ressurser utenfor lovens saklige virkeområde som sjøfugl. Eksempelvis kan det også bli byrdefullt å føre i land større fisk som hai, samt at det vil være lite hensiktsmessig å kreve ilandføring av arter som er uspiselige og i liten grad kan nyttiggjøres som maneter eller giftige arter. Primært vil fisk, skall- og krepsdyr kunne nyttiggjøres og dermed være hensiktsmessig å bringe i land. Unntakene vil kunne justeres dersom fangst kan nyttiggjøres på ny måte. Forslaget innebærer således ikke store økonomiske og administrative konsekvenser for fisker eller forvaltning, såfremt det fastsettes unntak i forskrift som samsvarer med dagens system.

## 8.6 Administrativ inndragning

Av ressurs- og forurensningshensyn er høster i de fleste tilfeller pålagt å føre ulovlig fangst i land, jf. kap. 8.5. Vedkommende skal likevel ikke oppnå en fordel ved å ha høstet i strid med fiskeribestemmelsene. Det er således et grunnleggende prinsipp at høsteren bare skal beholde fangst som vedkommende har hatt tillatelse til å høste på lovlig måte.

Reglene må bidra til at den som høster ikke får insentiver til å høste ulovlig, samtidig som reglene ikke oppfordrer til utkast av ulovlig fangst. Å bringe på land fangst som vil bli inndratt, medfører merarbeid og kostnader for høsteren. Når det må påregnes inndragning av hele verdien av den ulovlige fangsten, vil dette således øke faren for ulovlig utkast og dumping av slik fangst. I saltvannsfiskeloven § 11 er det derfor tatt inn hjemmel for departementet til å gi forskrift om at salgsorganisasjonen kan gi vederlag for omkostninger ved ilandføring når det er åpenbart at fangsten ikke var tilrettet. Ved endring i forskrift 20. november 1989 om inndragning av fangst og anvendelse av inndratte midler av 17. mars 1999, ble det gitt adgang til å gi vederlaget på opptil 20 % av den ulovlige fangstens verdi. Ser en disse forhold i sammenheng trekker det i retning av at en ønsket et balansert regelverk som får fiskeren til å følge målsettinger om å bringe i land all fangst som han har tatt og som ikke vil overleve utsetting, samtidig som den ulovlige fangst ikke tilfaller høsteren.

### 8.6.1 Generelle regler for administrativ inndragning

I Rt. 1999 s. 14 gis en kortfattet redegjørelse om administrativ inndragning etter saltvannsfiskelo-

ven: ”Administrativ inndragning etter § 7 kan iverksettes ved overskridelse av fastsatt fangstmengde for et fartøy, og etter § 11 tredje ledd ved ilandføring av død eller døende fisk som er fanget i strid med loven eller bestemmelser gitt i medhold av loven selv om det ikke foreligger straffansvar, jf. Ot.prp.nr.39 (1975-76) side 4 første spalte for så vidt angår den tidligere §10 b i lov om deltakelse i fisket. Slik inndragning besluttes av vedkommende salgsgeselskap ved kvoteoverskridelser og Fiskeridirektoratet ved ilandføring av ulovlig fanget fisk, jf. § 7 annet ledd og § 11 tredje ledd annet punktum. Den vedtaket rammer har klagerett, og vedtaket kan etterprøves av domstolene i sivil rettergang”.

Saltvannsfiskeloven har således to forskjellige administrative inndragningshjemler, én for administrativ inndragning av fangst eller dennes verdi utover et deltakende fartøys kvote (§ 7) og én for enhver ilandført fangst eller tilsvarende verdi (§11), som er fisket eller levert i strid med lovens bestemmelser. I tillegg er det hjemmel i deltakerloven § 27 til å administrativt inndra fangst som overstiger begrensninger pr. tur gitt i fartøyets konsesjon. For alle disse tilfeller tilfaller fangsten eller dens verdi vedkommende salgsgeselskap. Vedkommende salgsgeselskap forstås etter loven som det salgslag som førstehåndsomsættningen av fangsten er lagt til med hjemmel i råfiskloven. Råfiskforskriften § 2 inndeles omsetningsretten til råfisk til seks godkjente salgsgeselskaper: Skagerrakfisk, Rogaland Fiskesalgslag, Vest-Norges Fiskesalgslag, Sunnmøre og Romsdal Fiskesalgslag, Norges Råfisklag og Norges Sildesalgslag.

Til tross for at ulovlig fangst eller fangstens verdi i alle tilfeller tilfaller vedkommende salgsgeselskap, er kompetansen for hvem som kan foreta inndragning i de enkelte tilfeller fastsatt ulikt. Salgsgeselskapets kompetanse er begrenset til å inndra merfangsten ved kvoteoverskridelser (§ 7). Fiskeridirektoratets kompetanse gjelder imidlertid generelt for all fisk fanget i strid med bestemmelser i eller i medhold av saltvannsfiskeloven § 11 tredje ledd samt overskridelser av begrensninger i konsesjonen om tillatt fangst pr. tur, jf. deltakerloven § 27. Fiskeridirektoratets kompetanse til å inndra etter § 11 tredje ledd gjelder etter ordlyden kun fisk, slik at ulovlig fangst av andre arter enn fisk ikke kan inndras administrativt. Selv om kun Fiskeridirektoratet har kompetanse til å inndra administrativt etter saltvannsfiskeloven § 11 tredje ledd og deltakerloven § 27, er det salgslagene som omsetningsorganisasjon som effektuerer kravet og krever inn verdien av den inndratte fangst. Kompetanse til å treffe inndrag-

ningsvedtak er fra 1. mars 2003 delegert til Fiskeridirektoratets regionkontorer med Fiskeridirektoratet som klageinstans.

All administrativ inndragning av fangst foretas uavhengig av subjektiv skyld. Det skal kun påvises at fangsten objektivt sett er i strid med fiskerilovgivningen. Det følger av Rt. 1999 s. 14 at salgslagene og Fiskeridirektoratet ved administrativ inndragning anvender enn noe strengere bevisbyrde-regel enn etter sivilprosessuelle bevisbyrdereregler, idet det stilles krav om klar sannsynlighetsovervekt for å legge til grunn et faktum før administrativ inndragning foretas. Et mindretall på to ville i Rt. 1999 s. 14 stille samme beviskrav ved administrativ inndragning som ved inndragning ved forelegg eller dom, for så vidt gjelder spørsmålet om det foreligger en overtredelse. Etter dommen I Rt. 1999 s. 14 er spørsmålet om beviskrav behandlet av lovgiver i Ot. prp. nr. 70 (2003-2004). Spørsmålet om hvilket beviskrav som skal stilles, bør likevel vurderes i forbindelse med lovrevisjonen.

Bestemmelsen i §11 tredje ledd annet punktum forutsetter ikke at det er det deltagende fartøy som har kvote eller konsesjon som leverer fangsten, jf. Ot. prp. nr. 92 (2000-2001) (endningslov) pkt. 3.3.6. Administrativ inndragning kan således foretas hos fartøy som leverer fangsten.

### 8.6.2 Salgslagenes rolle og bruken av inndratte midler

Ved siden av å administrativt inndra merfangst utover fastsatt kvote i medhold av saltvannsfiskeloven § 7, vil all administrativt inndratt fangst eller fangstens verdi tilfalle vedkommende salgsgeselskap og bli dennes eiendom. Det vil derfor være nødvendig å drøfte salgslagenes dobbeltrolle som offentlig myndighet og privat organisasjon, og bruken av de inndratte midler.

#### *Salgslagenes rolle som interesseorganisasjon for fiskerne*

I Rt. 1975 s. 931 er et salgslag definert som: ”Lovbeskyttet interesseorganisasjon som på enkelte områder utøver offentlig myndighet”. Salgslagene er private organisasjoner som eies av fiskerne, og som delvis utøver offentlig myndighet og kontroll i kraft av kompetanse gitt i råfiskloven og saltvannsfiskeloven. Salgslagene kan fastsette bindende salg- og leveringsvilkår gjennom forretningsregler som kjøper og selger må følge. Salgslagenes forretningsregler regnes som forskrifter, jf. RG 1995 s. 874 (Gulating). Loven sier ikke noe om hva salgslagenes vedtekter kan inneholde utover min-

stekravene i § 3, jf. Ot. prp. nr. 59 (1938) s. 6. Innholdet i salgslagenes vedtekter og endringer i disse, må likevel godkjennes av Fiskeridepartementet etter § 3. Forvaltningsloven gjelder dermed i forhold til salgslagenes aktiviteter i den grad de utøver offentlig myndighet, med noen unntak vedrørende f.eks. krav til grunngeving, underretning og forhåndsvarsling ved fangstforbud og dirigering av fangst, (jf. siste ledd i råfiskloven §§ 5 og 6). Fiskeri- og kystdepartementet har oppnevnt en "statens kontrollør" for hvert av salgslagene. Kontrollørens oppgave er begrenset til å følge opp legalitetskontrollen i forhold til beslutninger fattet av laget.

### *Bruken av midlene*

Forarbeidene inneholder en bemerkning om at fiskeren får en indirekte fordel ved at salgslaget anvender salgssummen fra vedtak om administrativ inndragning til fordel for alle som leverer fisk, jf. Ot.prp.nr. 85 for (1981-82) s. 23 spalte 1. I Ot. prp. nr. 39 (1975-76) s. 4 står det om anvendelsen av midlene: "*Midlene tilfaller vedkommende salgsorganisasjon og skal, etter Kongens bestemmelse, nyttes innenfor salgsorganisasjonenes formål, for eksempel til prisutjevning*". Forarbeidene har således forutsatt at midlene skal kunne brukes generelt innenfor salgslagenes formål, og legger opp til en stor grad av selvstendig skjønn i forhold til bruken av midlene.

Fiskeri- og kystdepartementet har ved forskrift 20. november 1989 nr. 1185 gitt bestemmelser om inndragning av fangst og anvendelse av inndratte midler. I følge forskriftens § 7 skal salgslagene gi melding til Fiskeri- og kystdepartementet om inndratte midler og anvendelsen av disse. Forskriftens kap. IV gir bestemmelser om salgslagenes disponering av administrativt inndratte midler. Midler som er inndratt i medhold av saltvannsfiskeloven § 11 tredje ledd (ulovlig fangst), kan i utgangspunktet kun brukes til å dekke salgslagenes utgifter ved kontroll, men i forskriften står det her *kan brukes* og ikke skal brukes. Man kan reise spørsmål om forskriftens utforming bidrar til klarhet om formålet med anvendelse av midler inndratt i medhold av § 11 tredje ledd.

I forhold til midler inndratt i medhold av saltvannsfiskeloven § 7 (merfangst over kvote) og deltakerloven § 27 (overskridelse av tillatt fangst pr. tur), står salgslagene etter forskriftens § 6 fritt til å velge om de vil benytte de inndratte midler til kontroll, prisutjevning, pristilskudd eller frakttilskudd. For øvrig kan salgslagene nytte inndratte midler til andre formål når departementet gir tillatelse.

Selv om høsteren selv ikke får beholde fangsten, vil verdien av inndratt fangst bli tilbakeført indirekte til ham gjennom egen interesseorganisasjon. Høsteren kan i hvitfisk-fiskeriene få utbetalt 20% av den inndratte fangstens verdi for omkostninger ved pliktig ilandføring, mens man i pelagisk sektor betaler ut verdien til all inndratt fangst som prisutjevningstilskudd. Forskjellen i systemet skyldes at man i pelagisk sektor lett vil oppleve at kvoten overfiskes på grunn av vansker med å forutse hvor mye fisk et kast vil gi. Av den grunn vil pelagiske fiskerier som sild og makrell underreguleres (det fastsettes mindre gruppekvote enn totalkvoten egentlig gir åpning for som buffer mot overfiske av totalkvoten). Prisutjevningstilskudd gis i medhold av forskriftens § 6 i pelagiske fiskerier som kompensasjon for at de enkelte fartøy får lavere kvote enn totalkvoten gir adgang til.

Det har derfor blitt ansett som rimelig at inndratte midler fra merfangst over kvote i pelagiske fiskerier blir tilbakeført fiskerne gjennom prisutjevningstilskudd i ettertid. Det er også et moment at en slik ordning bidrar til å redusere utkast av merfangst på siste tur.

Tall fra Fiskeri- og kystdepartementet viser at det fra 1999-2003 ble inndratt 5,8 millioner kroner i medhold av saltvannsfiskeloven § 11 (ulovlig fangst) og 245,6 millioner kroner i medhold av saltvannsfiskeloven § 7 (merfangst over kvote). I perioden 1999 – 2003 utgjorde vedtak i medhold av saltvannsfiskeloven § 11 (ulovlig fangst) således kun 2,3 prosent av de inndratte midlene, mens resten hovedsakelig var inndratt etter § 7 (merfangst over kvote). I gjennomsnitt har salgslagene brukt ca. 17,9 prosent i denne perioden av de inndratte midlene til ressurskontroll, som utgjør ca. 39,6 millioner kroner årlig. I Sør-Norge inndras bare marginalt med § 7-midler, fordi en inntil nylig ikke har hatt fartøykvoter for de kommersielle fiskeslag i Nordsjøen.

I fiskeriministerens redegjørelse til Stortinget i mai 2001 ble det uttalt at salgslagene skal pålegges å bruke inndratte midler etter § 11 tredje ledd utelukkende til å styrke ressurskontrollen. Forskriften og forarbeidene til saltvannsfiskeloven legger opp til at salgslagene i stor grad innrømmes et skjønn når det gjelder bruken av inndratte midler. Samtidig fremholdes det politisk at de inndratte midler skal gå til ressurskontroll. Salgslagene har i perioden 1999-2003 brukt 17,9% av midlene til kontroll. Dette er 15,6% mer enn salgslagene er forpliktet til å bruke på kontroll etter forskriften, ettersom kun 2,3 % av de inndratte midler i perioden refererer seg til vedtak i medhold av saltvannsfiskeloven § 11 tredje ledd.

Man kan således oppsummere salgslagenes bruk av midler, som at de på generelt grunnlag kun delvis imøtekommer det politiske ønske om at mest mulig av midlene skal gå til ressurskontroll, uten at de entydig er pålagt dette av departementet etter forskriften. En nærmere beskrivelse av disse forhold er inntatt i Riksrevisjonens rapport nr. 3:13 2003-2004.

### 8.6.3 Utvalgets vurdering

#### *Prinsippet om administrativ tilbakeføring*

Begrunnelsen for administrativ inndragning er å sørge for at den enkelte høster ikke får en uberettiget berikelse på bekostning av andre som høster i tråd med regelverket og konsesjoner. En berikelse som følge av ulovlig høsting er etter dagens system ment å tilfalle alle som høster av ressursen gjennom salgorganisasjonen, hvor de inndratte verdier kan komme hele yrkesgruppen til gode ved å gå til kontrollarbeid eller prisutjevning. Det er dermed ikke preventive hensyn som begrunner systemet med administrativ inndragning, selv om anvendelse nok har preventiv virkning. *Utvalget* vil således fremheve at administrativ inndragning ikke har vært et administrativt reaksjonssystem, men et fordelingsystem for ulovlig fangst. Systemet må ses isolert fra administrative sanksjoner, hvor formålet er å reagere på en overtredelse. Formålet med ordningen er således en rettfærdig fordeling av ressurser som høster ikke har krav på å beholde etter lov eller konsesjon.

Utvalget vil sterkt fremheve at vedtak om administrativ inndragning skal fattes utfra objektive vurderinger, uten hensyn til subjektiv skyld. Enkelte fangster som inndras administrativt vil nok være høstet bevisst i strid med regelverket. Imidlertid vil ulovlig fangst i de aller fleste tilfeller være et resultat av utilsiktet innblanding av yngel og andre arter i fangsten eller ufrivillig overskridelse av fartøyets kvote. Utvalget viser her til den kjensgjerning at det ikke alltid vil være mulig å høste fullt ut i samsvar med regelverket, jf. blant annet utvalgets drøftelser under 8.1 om uunngåelig bifangst. Høster har heller ikke lov til å hive ut ulovlig fangst når den ikke lenger er levedyktig, og høster vil sjelden kunne konstatere at fangsten er ulovlig før fangsten er tatt om bord. Det kan av den grunn etter utvalgets mening vanskelig oppfattes som svært infamerende eller belastende for høster å få konstatert gjennom et vedtak at fangsten er høstet i strid med regelverket.

Prinsippet om at administrativ inndragning er et fordelingsystem støttes av at salgslagene etter

regelverket betaler høster for å føre ulovlig fangst i land, slik at verdiene kan komme fellesskapet til gode i stedet for å bli kastet på sjøen. Fiskere får normalt 20% av den ulovlige fangsts verdi dekket til omkostninger ved ilandføring i hvitfisk-fiskeriene, mens man i pelagisk sektor får de inndratte midler tilbakeført til fiskerne gjennom prisutjevningstilskudd. Selv om fangsten er høstet i strid med regelverket, ønsker man altså at utnyttbar fangst bringes i land for å kunne fordeles til angitte fellesformål.

Selv om fangsten objektivt er tatt i strid med regelverket, tar man ved et vedtak om administrativ inndragning aldri stilling til skyld i forhold til om en straffebestemmelse er overtrådt eller ikke. Om en straffbar handling også er begått i tilknytning til fangsten, vil i denne relasjon alltid være irrelevant for vedtaket. Utvalget finner det dermed avgjørende å skille mellom ulovlig fangst og en straffbar handling.

Utvalgets forslag vil uavhengig av spørsmålet om eiendomsrett til ressursene fremmes som en ren fordelingsbestemmelse, og utvalget ønsker derfor å gå bort fra begrepet administrativ inndragning, da begrepet lett kan forveksles med annen administrativ inndragning av konsesjon, driftsmidler mv., der formålet nettopp er å reagere på en overtredelse gjennom en sanksjon. Utvalget vil i stedet foreslå en bestemmelse om administrativ tilbakeføring av ulovlig fangst.

Konsekvensen av et vedtak om tilbakeføring av ulovlig fangst vil ikke være mer alvorlig enn at høster blir fratatt en berikelse han etter loven ikke har krav på. Et slikt system er ikke urimelig når høster aldri har oppnådd eiendomsrett til ulovlig fangst og derved heller ikke til fangstens verdi, ettersom originært erverv i utgangspunktet forutsetter lovlig adgang til ressursene

Hensynet til menneskerettighetene og særlig forbudet mot gjentatt forfølgning i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) protokoll 7 artikkel 4 medfører at lovgiver må være uttrykkelig klar på at bestemmelsen ikke har sanksjon som formål, men fordeling av ressurser til fellesskapets beste. Det vises her til Rt. 2004 s. 1693, hvor det uttales: *"Spørsmålet må avgjøres ut fra en totalbedømmelse av nasjonal klassifikasjon, lovbruddets karakter og innholdet og alvoret av den sanksjon som det maksimalt kan bli spørsmål om å ilegge - de såkalte Engelkriteriene ( . ). Etter EMDs praksis er kriteriene som utgangspunkt alternative, men en forfølgning kan også bli betraktet som straffefølgning på grunnlag av den kumulative effekt av flere av kriteriene"*.



I samsvar med Engels-kriteriene som er nevnt i Rt. 2004 s. 1693, bør også selvstendig straffeforfølgning av overtredelse med utspring i samme saksforhold kunne påbegynnes i et slikt system uavhengig av eventuelt vedtak om tilbakeføring av fangst, forutsatt at administrativ tilbakeføring entydig har som formål å ta inn og fordele ulovlig fangst eller dennes verdi til fellesskapets beste. Utvalget kan heller ikke se at det vil kunne være snakk om noen kumulativ effekt som kan gi uttrykk for dobbel forfølgning, ettersom verken de nåværende eller foreslåtte bestemmelser inneholder noe sanksjonselement. Utvalget legger her avgjørende vekt på at ulovlig fangst konstateres utfra utelukkende objektive kriterier, og at ulovlig fangst i langt de fleste tilfeller av vedtak om administrativ tilbakeføring vil skyldes at det ikke er mulig å høste fullt ut i samsvar med regelverket på grunn av biologiske og redskapstekniske forhold.

Etter utvalgets mening bør det i lys av ovenstående vurderinger av bestemmelsens formål, karakter og benevnelse også være ubetenkelig å lovfeste at beviskravet skal være klar sannsynlighetsovervekt i samsvar med flertallet i Rt. 1999 s. 14. Klar sannsynlighetsovervekt innebærer en kvalifisert grad av sannsynlighet, og går dermed noe lenger enn vanlig sannsynlighetsovervekt (krav om at et faktum er kvalifisert mer sannsynlig enn et annet).

#### *Administrativ tilbakeføring i forhold til utvalgets forslag om statlig eiendomsrett*

Utvalget foreslår i kap. 6.1 at villevende marine ressurser og deres genetiske materiale tilhører staten. En statlig eiendomsrett til de villevende marine ressursene vil styrke ovennevnte prinsipp om tilbakeføring av ressurser til fellesskapet. Med statlig eiendomsrett vil man tydeliggjøre at høster aldri har oppnådd eierskap til den ulovlige fangst, idet staten som eier forutsetter at erverv av statens ressurser kun kan skje i henhold til gitte regelverk og konsesjoner. Forslaget til statlig eiendomsrett er begrenset til ressurser i "vill tilstand". Ulovlig høsting vil således medføre en krenkelse av Statens eiendomsrett, mens lovlig høsting vil medføre at eiendomsretten opphører ettersom høstede ressurser ikke lenger vil være i "vill tilstand".

Uten en statlig eiendomsrett til ressursene vil tilbakeføring skje i kraft av myndighetenes forvaltningsansvar gitt i lov. En tilbakeføring vil skje til den staten utpeker til å forvalte de tilbakeførte verdier, som kan være et fond, salgsgeselskapene eller annen kontrollinstitusjon.

Alternativt kunne man erklære statlig eiendomsrett begrenset til villevende marine ressur-

ser som er høstet i strid med bestemmelser i eller i medhold av loven, på linje med viltloven, men at fangsten eller verdien av denne tilfaller vedkommende salgsgeselskap. En slik tilnærming vil tjene samme formål i denne relasjon, og støtte prinsippet om at tilbakeføringsinstituttet er en ren fordeling av fangst som høster ikke har krav på.

#### *Bruken av midlene - opprettelse av Havressursfondet*

Dagens system fastslår at ulovlig fangst og merfangst over kvote skal tilfalle vedkommende salgsgeselskap. Vedkommende salgsgeselskap er etter loven det salgslag som har omsetningsrett for fangsten med hjemmel i råfiskloven (iht. råfiskforskriften).

*Utvalget* er av den oppfatning at det mest ryddige i forhold til salgslagenes dobbeltrolle som offentlig myndighet og interesseorganisasjon, er et system der tilbakeførte midler blir innbetalt til et sentralt fond - Havressursfondet, i stedet for å disponeres skjønsmessig av vedkommende salgslag innenfor retningslinjer gitt av departementet, slik det gjøres i dag. Utvalget foreslår at berikelser fra ulovlig fangst tilfaller alle som høster av ressursen ved å være Havressursfondets eiendom, hvor verdiene skal komme yrkesgruppen til gode ved å gå til kontrollarbeid, frakttilskudd eller prisutjevning. Departementet vil da kunne fordele midlene mest mulig hensiktsmessig til formål som kontroll og sikring av ilandføring av fangst. Tilsvarende ordninger finnes i dag i annen ressurslovgivning som viltfondet (jf. lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet § 48) og fiskefondet (jf. lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk mv. § 47 annet ledd). I tillegg er det i forslag til ny naturmangfoldlov § 72 også foreslått et naturmangfoldfond, jf. NOU 2004:28 s. 644.

Det foreslås også at tvangsmulkt (lovutkastet § 13-7) og overtredelsesgebyr (lovutkastet § 13-8) inngår i Havressursfondet. For tvangsmulkt samsvarer dette med Biomangfoldlovutvalgets forslag. Biomangfoldlovutvalget har ikke tatt stilling til spørsmålet i forhold til overtredelsesgebyr. Ved fastsettelse av overtredelsesgebyr etter lovutkastet kan det tas hensyn til de ekstra kostnader som kontrolltiltak og behandling av saken har medført. Deler av dette vil kunne være avgifter som har påløpt salgslagene.

I dag tilfaller fangst eller fangstens verdi vedkommende salgslag direkte. Opprettelsen av Havressursfondet som eier av verdiene vil således innskrenke salgslagenes skjønsmessige kompetanse i forhold til bruken av midler, som de selv sørger for å innkreve. Et havressursfond vil måtte

administreres sentralt av departementet eller annen myndighet gjennom delegasjon. Et sentralt fond sørger for at tilbakeførte midler kan anvendes fritt til kontroll og tilskudd på tvers av salgslag og geografiske områder. Det enkelte salgslag beholder dermed ikke selv midlene. Kontrollarbeidet kan dermed intensiveres i enkelte områder på bekostning av andre, og intensiveres i perioder på enkelte mottak. Det kan reises spørsmål om en slik ordning vil få ressursmessig betydning ved at det blir mindre økonomisk attraktivt for salgslagene å tilbakeføre midler. Utvalget vil her understreke at salgsgeselskapene i relasjon til kontroll og tilbakeføring av ulovlig fangst opptrer som forvaltningsorgan og ikke som privat interesseorganisasjon. Departementet vil etter utvalgets forslag her ha instruksjonsrett (med kompetanse til å delegerer til Fiskeridirektoratet). Unnlattelse av å følge opp instruksjoner vil kunne få konsekvenser for godkjenning av vedtekter, samt være et kriterium for vurdering av tildeling av midler fra Havressursfondet. Opprettelse av et havressursfond er for øvrig ikke til hinder for å fordele midlene etter dagens ordning ved at vedkommende salgsgeselskap selv beholder midler som er tilbakeført gjennom organisasjonen, selv om midlene formelt vil tilfalle Havressursfondet.

Departementet vil som bestyrer av Havressursfondet kunne fordele midlene i forhold til ønsket måloppnåelse innenfor for eksempel kontrollarbeidet, gjennom øremerking av midler og fastsetting av vilkår for tildeling av midler. Salgslagene vil i denne relasjon få rolle som kan likne på en underliggende etat, og departementet vil få oppgaver med å distribuere midlene som kan sammenliknes med overførsler som ledd i normal etatsstyring. Utvalget understreker at fondet skal øremerkes de formål som forskriften fastsetter, da midlene er tilbakeførte midler og ikke avgifter med fiskalt formål.

Utvalget vil her fremheve at de tilskudd og utbetalinger som gis høster for å hindre utkast er av avgjørende betydning for en god og forutberegnelig ressursforvaltning. Bruken av Havressursfondet av tilbakeførte midler må derfor ikke være knyttet opp mot et bestemt formål som kontroll, men bør kunne disponeres på den måten departementet bestemmer i samråd med salgslagene og fiskerorganisasjonene. På den måten kan departementet eksempelvis benytte nødvendige andeler av Havressursfondet til å finansiere ordningen med kompensasjon for 20% av fangstens verdi for pliktig ilandføring i torskefiskeriene, eller prisutjevningstilskudd for å kompensere for eventuell underregulering i pelagiske fiskerier.

Dersom dagens modell uten et Havressursfond ønskes videreført, vil det i alle tilfeller måtte kreves at departementet fastsetter forskrifter som klart definerer salgslagenes oppgaver i forhold til administrativ tilbakeføring og anvendelsen av midlene, samt at kontroll med innkreving og rapportering følges bedre opp enn i dag. For utvalget har det vært problematisk at bruken av midlene i liten grad har vært tilfredsstillende kontrollert og rapportert med dagens ordning. Det vises her til Riksrevisjonens rapport (Dokument nr. 3:14 fra 2004).

#### *Nærmere om kompetansen til å fatte vedtak*

Etablering av statlig eiendomsrett reiser spørsmål om det rettslig sett er nødvendig med hjemmel til å fastsette et vedtak om tilbakeføring av fangst. Systemet i forslag til ny havressurslov kan her sammenliknes med Viltfondets system, og det vises til NOU 2003:15 Fra bot til bedring s. 32, der det sies: *"Vilt mv. kan vindiseres i kraft av eiendomsretten. Det varierer imidlertid noe hvordan bestemmelsen praktiseres. I en del tilfeller overtar Viltfondet/kommunen fangsten formløst. I andre tilfeller fattes et administrativt vedtak om inndragning av viltet eller dets verdi, og det praktiseres klagerett. Det kan være noe uklart hvorvidt det er rettslig nødvendig med et vedtak"*.

Antall saker, størrelsen på verdiene og sammenhengen med salgslagenes omsetningssystem for effektivering av kravene, tilsier at et offentligrettslig krav som er tvangsgrunnlag for utlegg, uten tvil vil være enklest å håndtere for forvaltningen. Det er dessuten ingen tradisjon for formløs overtakelse av ulovlig fangst i fiskeriforvaltningen. Dette skyldes blant annet at fangsten for de fleste praktiske tilfeller ønskes omsatt av hensyn til en effektiv råstoffutnyttelse av ferskvare, slik at det normalt vil være verdien av fangsten som tilbakeføres i ettertid, noe som vanskeliggjør en formløs overtakelse av fangsten basert på privatrettslige prinsipper. Privatrettslig vindikasjon av eiendomsrett til ulovlig fangst eller tilsvarende verdi må dessuten i ytterste konsekvens gjennomføres ved saksanlegg.

Videre vil kontrollarbeid og beslutning om tilbakeføring av fangst fortsatt være myndighetsutøvelse overfor private borgere. Hensynet til rettssikkerhet og forutberegnelighet tilsier at forvaltningen i slike saker benytter offentligrettslig kompetanse i lov, selv om tilbakeføring også kan bygge på privatrettslige betraktninger. Samtidig vil man gjennom bruk av offentligrettslig kompetanse klart avskjære problemstillinger rundt godtro-ervert av ulovlig fangst hos tredjemann. Utvalget

mener derfor at det er et praktisk og rettssikkerhetsmessig behov for hjemmel til å fatte et vedtak for å kreve midlene tilbakeført administrativt.

Kompetansen til å gi vedtak om tilbakeføring av fangst foreslås i loven formelt gitt departementet, som deretter kan delegerer kompetansen til Fiskeridirektoratet og vedkommende salgsgeslag i den utstrekning det er nødvendig. Departementet har i dag en indirekte instruksjonsrett gjennom godkjennelse av vedtekter og gjennom statens kontrollør. Departementet vil gjennom delegering kunne instruere generelt og i enkeltsaker overfor salgsgeslagene, da man i enkelte sammenhenger har opplevd at salgsgeslagenes rutiner ikke bidrar til en effektiv innkreving, eller at midlene disponeres på en måte som oppfattes som uheldig i forhold til påhvilende kontrolloppgaver.

Salgsgeslagenes rolle som selvstendige organ har etter utvalgets mening skapt uheldige virkninger i forhold til styring av kontrollvirksomheten, når direktoratet er ansvarlig for den overordnede ressurskontrollen, mens salgsgeslagene i det praktiske virke har et ansvar i forhold til kvoteavregning, statistikk og administrativ tilbakeføring. Dersom det er hensiktsmessig bør også Fiskeridirektoratet kunne gis instruksjonsrett, ved at departementet delegerer kompetansen til Fiskeridirektoratet med fullmakt til å delegerer kompetanse videre til vedkommende salgsgeslag. Utvalget vil her understreke at en slik instruksjonsrett ikke griper inn i salgsgeslagenes rettigheter og plikter etter råfiskeloven. Instruksjonsretten vil være begrenset til innkreving og anvendelse av tilbakeførte midler og kontrollarbeid, som i dag hjemles i saltvannsfiskeloven.

Utvalget ønsker å fremme en felles bestemmelse for all tilbakeføring av fangst eller fangstens verdi, når denne er høstet i strid med enhver regulering etter havressursloven. Kompetansen vil ikke være begrenset av skillet mellom merfangst over kvote (saltvannsfiskeloven § 7) og ulovlig fangst (saltvannsfiskeloven § 11), slik den er i dag. Dersom departementet ønsker å skille mellom bruken av midlene utfra om de tilbakeførte midler stammer fra merfangst over kvote eller ulovlig fangst, kan dette angis i forskriftene. Kompetansen kan dermed fordeles slik det finnes hensiktsmessig. Utvalget ser ingen grunn til å fremme to lovhjemler med samme rettsvirkning.

Forutsatt at midlene blir brukt til formål til gagn for samfunnet som ressurskontroll eller nødvendige pris- og frakttilskudd, bør salgsgeslagene etter utvalgets mening kunne tilbakeføre enhver fangst eller tilhørende verdi som er fanget i strid med regelverket eller konsesjon. Salgsgeslagene vil

kunne anføre at deres primæroppgave i ressurskontrollsammenheng er kvoteavregning og ikke avdekking av ulovlig fiske, men utvalget vil fremheve at salgsgeslagenes kontrollansvar omfatter all fangst som omfattes av deres omsetningsrett, jf. saltvannsfiskeloven § 45a, første ledd annet punktum. Utvalget kan således ikke se at salgsgeslagens kompetanse til å gi vedtak om tilbakeføring skal være begrenset til målfangst som overskrider fartøyets kvote.

Det forekommer videre tilfeller der enkeltfartøyers fangst ikke oppfyller bestemmelser gitt i eller i medhold av deltagerloven. Inndragningshjemmelen i deltagerloven § 27 hjemler kun inndragning av fangst som overskrider begrensninger i tillatt fangst pr. tur. Etter utvalgets mening kan det tenkes høsting i strid med fartøyets konsesjon utover turbegrensninger, uten at høstingen er i strid med reguleringer etter havressursloven. Utvalget mener således at tilbakeføringshjemmelen i forslag til ny havressurslov også bør omfatte fangst tatt i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av deltagerloven.

#### *Fordeling og kontroll av ressurser som ikke er omfattet av salgsgeslagens omsetningsrett*

Salgsgeslagene er etter dagens ordning ikke pliktig til å omsette, kontrollere eller tilbakeføre verdien av slik fangst. Dersom fangsten ikke omfattes av salgsgeslagens omsetningsrett, må det antas at kompetansen til å fatte vedtak om tilbakeføring vil delegeres til Fiskeridirektoratet. Verdien tilfaller Havressursfondet, og verdien av den ulovlige fangst må således innebetales direkte til fondet, dersom transaksjonen ikke går gjennom en salgsgeslag. Det må her forutsettes at fangsten har en potensiell verdi ved at det finnes kjøpere, som er interessert i å kjøpe tilbakeført fangst som ikke omfattes av salgsgeslagens omsetningsrett. Verdien av slik fangst bør utelukkende gå til kontrollformål, og ikke til berikelse av organisasjonens medlemmer.

Dersom det ikke er mulig å omsette fangsten, kan høster få beholde fangsten dersom ressurs-hensyn ikke taler for det motsatte. Selv om fangsten og dennes verdi er Havressursfondets eiendom, er kompetansen til å fatte vedtak en kanregel. Privatrettslig håndheving av Havressursfondets eiendomsrett er i alle tilfeller en mulighet som fondet gjennom dets bestyrer selv må ta initiativ til ved rettslige skritt, og utelatelse av å gjøre eiendomsretten gjeldende vil over tid kunne regnes som stilltiende samtykke. Tilbakeføringsinstituttet vil således i praksis forutsette at det foreligger en verdi som ønskes tilbakeført. Fangst som ikke kan

omsettes kommersielt kan således unnlates å bli gjenstand for vedtak om tilbakeføring. Fangstens verdi må her vurderes opp mot innkrevings- og administrasjonskostnader.

Departementet bør av kontrollhensyn ha hjemmel utenfor råfiskloven til å pålegge en ressurs omsatt gjennom en salgsorganisasjon eller annen kontrollerende institusjon, se nærmere kap. 11.6. Dersom salgsorganisasjonene har fått i oppdrag å kontrollere fangst som ikke er omfattet av deres omsetningsrett mot inndekning av kontrollutgifter, vil fangsten kunne tilbakeføres på vanlig måte gjennom salgslagenes system. Systemet vil forutsette at fangsten omsettes gjennom salgslagene, men uten at ressursen underlegges salgslagenes beføyelser i medhold av omsetningsretten som minstepris, dirigering av fangst, lagsavgift osv. En slik kompensasjon for å foreta kvoteavregning og fangstkontroll kan helt eller delvis finansieres av de samme midler som tilbakeføres.

## 8.7 Forbud mot omsetning

Saltvannsfiskeloven § 12 fastslår at *"det er forbudt å motta eller omsette fangst som er tatt i strid med bestemmelser i denne lov eller bestemmelser gitt i medhold av denne lov. Omsetning er likevel tillatt når Fiskeridirektoratet har truffet vedtak etter § 11 om at fangsten tilfaller salgsorganisasjonen"*.

Første ledd fastslår en viktig norm om at ulovlig fangst ikke kan overtas fysisk eller omsettes av andre. Forbudet retter seg ikke bare mot høster, men mot enhver som mottar eller omsetter ulovlig fangst. Mottak omfatter enhver form for overlevering, herunder gaver uten vederlag. Bestemmelsen retter seg mot høster kun i den grad han omsetter slik fangst eller medvirker til dette. Selv om de subjektive straffbarhetsbetingelser ikke er til stede, kan ingen nyttiggjøre seg fangsten. Dersom slik fangst bringes i land, skal den ubetinget leveres salgsorganisasjonen som etter å ha tilegnet seg fangst, kan omsette fangsten på vanlig måte. Annet punktum gir et unntak fra forbudet i første punktum, og tillater omsetning av ulovlig fangst når verdien skjer etter vedtak om administrativ inn-

dragning og således har tilfalt vedkommende salgsorganisasjon.

Saltvannsfiskeloven § 12 annet ledd lyder: *"Av kontrollmessige grunner kan departementet forby import av fangst tatt utenfor norsk fiskerijurisdiksjonsområde i den tid det er forbudt å omsette fangst etter denne paragraf"*. Saltvannsfiskeloven § 12, annet ledd tar sikte på å forby import av fisk som er ilandført i andre land av kontrollmessige hensyn, jf. Ot. prp. nr. 85 (1981-82) om lov om saltvannsfiske s. 24.

### Utvalgets vurdering

Utvalget ønsker å videreføre et omsetnings- og mottaksforbud for ulovlig fangst. Ulovlig fangst skal etter utvalgets lovforslag tilfalle Havressursfondet, og en videreføring av en slik bestemmelse vil lovfeste at all omsetning eller overtakelse av Havressursfondets eiendom er forbudt. Fondets eiendomsrett opprettes automatisk uten vedtak. Samtidig ønsker utvalget at forbudet også skal omfatte oppbevaring, for å ramme de tilfeller hvor man medvirker til å unndra fangsten fra Havressursfondet, men ikke fysisk er til stede. Fangsten kan likevel oppbevares, mottas og omsettes lovlig når det skjer som Havressursfondets eiendom. Formålet med bestemmelsen er således at ulovlig fangst ikke skal kunne disponeres uten Havressursfondets samtykke. Overtredelse av forbudet har likhetstrekk med strl. § 317. Det er ikke et vilkår at fangsten må stamme fra en straffbar handling for at overtredelse av omsetningsforbudet kan føre til straff.

Når det gjelder § 12 annet ledd ønsker ikke utvalget å videreføre bestemmelsen. Anvendelse av bestemmelsen vil kunne ha handelsrettslige aspekter, uten at det i seg selv er et hinder for å videreføre slik hjemmel. Imidlertid mener utvalget at slik hjemmel til å forby import av kontrollmessige grunner av fisk som allerede er omsatt i førstehånd, ikke er nødvendig. Loven vil ha tilstrekkelig hjemmel til å kontrollere også importert fangst i forhold til landet fangst, uten at det skal være nødvendig å måtte forby import av fangst for å ivareta en effektiv ressurskontroll. Utvalget kan heller ikke se at hjemmelen er blitt benyttet til å gi slikt forbud.

## Kapittel 9

# Lokale utvalg, oppsyn og tilsynspersoner

Ordningen med lokale utvalg, tilsynsmenn og oppsyn etter saltvannsfiskelovens kap. VII har lange historiske røtter i fiskeriene. Formålet med å opprette tilsynsmenn og lokale utvalg er nærmere beskrevet i Innstilling til sildeloven av 1937 s. 8: *”Utvalgsinstitusjonen består som bekjent i at de fiskere innen et nærmere bestemt distrikt som fisker på samme havområde, kommer sammen under ledelse av en i fisket ikke deltagende formann, og drøfter og fastsetter bestemmelser med lovs virkning for bedriftens utøvelse. De i utvalget deltagende fiskere møter etter forutgående valg som representanter for hver sine interessegrupper, således for eksempel for linefiskere, garnfiskere osv. Denne ordning innebærer store fordeler. Fiskere får herved anledning til på basis av de høstede erfaringer å fastsette bestemmelser for årets drift”.*

Ordningene sikrer lokal forankring for regler om redskapsbruk, tidspunkt for utseiling, havdeling og merking av redskap mv, og av kontrollen med at bestemmelsene blir fulgt.

### 9.1 Tilsynspersoner og utvalg

I medhold av saltvannsfiskeloven § 33 kan Fiskeri- og kystdepartementet for bestemte områder bestemme at det for en eller flere redskapsgrupper skal velges tilsynspersoner og utvalg for å organisere avviklingen av fisket. Utvalgenes kompetanse fremgår i dag av saltvannsfiskeloven § 35.

Utvalg opprettet etter § 33 kan for sitt distrikt og redskapsgruppe gi forskrifter innenfor nærmere fastsatte saksområder som havdeling, utplassering av redskap, merking av redskap, tidspunkt for utseiling mv. for å hindre kollisjoner mellom de forskjellige redskapsgrupper, eller for å sikre en rasjonell gjennomføring av fiske, innenfor rammen av reguleringer etter § 4. Etter saltvannsfiskeloven § 34 skal tilsynspersonene opprettholde ro og orden på fiskefeltene, gjennom veiledning og advarsler til de fartøy som deltar i fisket. Tilsynspersonene har dermed en utøvende funksjon i avviklingen av fisket, men har etter loven ingen formelle fullmakter til å håndheve reglene. Det er likevel en utpreget kutyme hos fiskerne å adlyde

de råd og advarsler som blir gitt av tilsynspersonene. Lokale fiskerioppsyn kan derimot etter loven gis saklig begrenset politi- og påtalemyndighet for å håndheve regler satt av utvalgene (se nedenfor 9.2).

Ordningen med lokale utvalg og tilsynsmenn er i dag primært benyttet for direktefiske på torsk, hyse og sei. I henhold til Fiskeridepartementets forskrift 10. oktober 1989 nr. 1098 om tilsynsmenn og utvalg i saltvannsfiskeriene § 1 er slike områder opprettet i følgende distrikt:

Finnmark fylke  
Vardø kommune  
Breivikfjorden  
Troms fylke  
Tromsø og Lenvik kommuner  
Berg og Torsken kommuner med Svensgrunnen  
Nordland fylke  
Andøy kommune  
Øksnes kommune  
Bø kommune  
Lofoten oppsynsområde  
Træna kommune  
Nord-Trøndelag  
Vikna kommune  
Fosnes, Namsos og Namdalseid kommuner  
Sør-Trøndelag  
Åfjord, Roan og Osen kommuner  
Valsfjorden i Bjugn kommune  
Frøya kommune

Ved siden av å opprettholde ro og orden etter § 34 skal tilsynspersonene slik det fremgår av forskriftens § 6 første ledd forestå valg av utvalgsmedlemmer. Ordningen med at utvalgsmedlemmer skulle velges av de valgte tilsynsmenn var for Lofoten oppsynsområde gjeldende frem til 1994. Da ble forskriften endret gjennom ny § 12 slik at utvalgsmedlemmene nå velges av Nordland Fylkesfiskarlag, jf. § 12 annet ledd. Bakgrunnen for at valgordningen for Lofoten oppsynsområde ble endret var at fiskerne ikke møtte opp på valg møtene, slik at det ikke var mulig å få valgt inn tilsynsmenn.

Innenfor Lofoten oppsynsområde er det i dag 5 utvalgsdistrikt, og utvalgene består av 2 representanter for hver av de 4 redskapsgruppene. For utvalgsområdene Andøy, Øksnes, Bø og Træna er det noen år siden utvalgene var aktive og det er i dag ikke utvalgsvedtekter som gjelder for disse områdene.

For Finnmark er det utvalg i Breivikfjorden. Utvalget i Breivikfjorden velges ikke av valgte tilsynspersoner, men blir håndtert av Regionkontoret i Finnmark. I de to distriktene i Troms har det ikke vært utvalg siden 2001. Det er imidlertid fortsatt utvalgsvedtekter som gjelder under avviklingen av vårtorskafisket. I Trøndelagsfylkene er det utvalg i Vikna kommune og Frøya kommune, hvor det velges tilsynsmenn som deretter velger utvalgsmedlemmer. I disse områdene har en med virkning fra i år gjeninnført ordningen med at de valgte tilsynsmenn gis et særlig ansvar for avviklingen av fisket, slik som fastsatt i § 34. I følge Regionkontoret synes denne ordningen å ha fungert godt.

I Møre og Romsdal fylke er det ikke etablert eget utvalg. For dette området har Fiskeri- og kystdepartementet regulert havdelingen ved egen forskrift 2. mars 1990 om torskafiske med line, snøre, garn og snurrevad innenfor 4-mils grensen i den tid oppsyn er satt i Møre og Romsdal fylke. Forskriften er fastsatt på bakgrunn av et forslag fra Fiskeridirektoratets Regionkontor, utarbeidet i samarbeid med det lokale fiskarlaget.

## 9.2 Lokale oppsyn

Det lokale fiskerioppsynets kompetanse er å føre kontroll med at bestemmelsene i saltvannsfiskeoven og råfiskloven og forskrifter gitt i medhold av disse lover blir overholdt, jf. saltvannsfiskeoven § 39.

Oppsynets primære oppgave har derfor vært å opprettholde ro og orden på fiskefeltene, og ved veiledning og advarsel hindre overtredelse av de lokale utvalgsbestemmelsene, selv om de formelt kan gis politi- og påtalemyndighet. Av oppsynsdistriktene er det i dag kun Lofoten oppsynsdistrikt som har eget seilende fiskerioppsyn.

Inntil 1989 ble oppsynssjefen for Lofotfisket tildelt midlertidig politi- og påtalemyndighet ved kongelige resolusjoner gitt med virkning for et år av gangen. Oppsynssjefen delegerte politimyndighet til oppsynsbetjentene i sjøoppsynet og politi- og påtalemyndighet til tjenestemenn i landoppsynet. Fra og med 1989 har det ikke vært tilsatt egen oppsynssjef for Lofotfisket, men funksjonen har vært tillagt politimesteren i Lofoten og Vesterålen.

Funksjonen som utvalgsformann har vært tillagt Fiskeridirektoratets regiondirektør. Det ordinære politi- og påtaleapparat har således hatt et overordnet ansvar for behandling av saker som knytter seg til fiskerioppsynet. Begrenset politimyndighet blir imidlertid også i dag tildelt oppsynspersonell i Lofotoppsynet, men da direkte av politimesteren med hjemmel i lov 4. august 1995 nr. 53 (politiloven) § 20, jf. § 4.

Saltvannsfiskeoven §§ 40 og 41 omhandler fiskerioppsynets kompetanse til å megle i tvister oppstått i forbindelse med fiske, og påtale forholdet til domstolene. Endringene som ble gjennomført i 1989 har også medført at saltvannsfiskeoven §§ 40 og 41 i dag synes å være overflødige.

## 9.3 Oppsummering og utvalgets vurdering

Utenom Lofoten oppsynsområde er det i dag kun opprettet utvalg etter § 33 i Breivikfjorden, Vikna og Frøya. Fra og med 2004 er det kun seilende oppsyn med tilsynsmenn i Lofoten. Utvalgsmedlemmene i Lofoten velges nå direkte av Nordland Fylkesfiskarlag og ikke av de lokale tilsynspersoner, jf. forskriftens § 12 annet ledd.

Formålet med lokale utvalg har vært å gi regler for avvikling av fiskerier eller høstingsvirksomheter, hvor de som gir reglene har innsikt i de lokale forhold som fartøy- og redskapsgrupper i området, høstingsmønstre, geografi og sesongvariasjoner. Samtidig har næringen gjennom direkte medvirkning vært sikret en mulighet til å fastsette regler næringsutøverne selv finner hensiktsmessige.

Etter utvalgets mening kan Fiskeridirektoratets regionkontorer også være godt egnet til å fastsette de lokale regler for avviklingen av fiske innenfor dagens regioner, i stedet for å opprette særskilte utvalgs- eller oppsynsområder. Eksempelet fra Møre viser at dette kan fungere godt, og fordelene er at man presiserer skillet mellom myndighetsutøvelse og næringsvirksomhet. Forutsetningen må imidlertid være at en finner mekanismer som ivaretar behovet for tett medvirkning fra næringsutøverne. Det dreier seg her om regulering på et svært lokalt plan, for å unngå redskapskollisjoner og for å legge til rette for en smidig avvikling av høstingen hvor alle redskapsgrupper gis likeverdige muligheter til å høste.

Et sentralt poeng med de lokale utvalg har vært nettopp at lokale næringsutøvere er representert i utvalgene, og selv kan finne løsninger mellom redskaps- og fartøygrupper. Dette kan løses ved at lokale næringsorganisasjoner gis forslagsrett for

de reguleringer som søkes gjennomført for de enkelte høstingsvirksomheter og redskapsgrupper. Det er likevel et spørsmål om ordningen med lokale utvalg med reguleringskompetanse, helt bør oppheves, eller om denne kan virke parallelt med en ordning hvor myndighetene fastsetter reglene med en særlig og lovfestet rett for de lokale organisasjonene til å legge frem forslag, som går lenger enn det som følger av forvaltningslovens regler om forberedelse av forskrifter. Det er intet i veien for at loven gir hjemmel både for en slik ordning som man har på Møre, og en slik ordning som man har i Lofoten. Utvalget ønsker at begge løsninger skal være mulig, og foreslår således at departementet for de enkelte regioner bør bestemme om myndigheten til å gi slike lokale forskrifter skal utøves av Fiskeridirektoratets regionkontorer eller av særlig opprettede lokale utvalg.

Når det gjelder oppsyn, er det etter utvalgets mening ikke behov for egne oppsyn ved siden av Fiskeridirektoratets kontrollører og eventuelle tilsynspersoner. En sentral funksjon ved oppsynene var før 1989-reformen utøvelse av politi- og påtalemyndighet. Tildeling av politimyndighet bør etter utvalgets mening kun skje med hjemmel i politiloven, med saklig og tidsmessig begrensning. Utvalget kan i dag ikke se at det er behov for at havressursloven skal ha egne regler om dette, slik saltvannsfiskekloven har hatt. Dersom det i enkelttilfeller skulle bli behov for tildeling av politimyndighet, vil dette kunne tildeles personell i Fiskeridirektoratets ytre etat med hjemmel i politiloven § 20. Beho-

vet for oppsyn med påtalemyndighet er i dag ikke lenger aktuelt, da den ordinære påtalemyndighet i dag fullt ut ivaretar overtredelser av ressurslovgivningen.

Derimot kan det være spørsmål om ikke meglingsinstituttet etter § 40 fortsatt har en funksjon. Utvalget mener imidlertid at en meglerrolle kan dekkes av eventuelle tilsynspersoner. Tilsynspersonene har allerede som oppgave å rådgi og påpeke overtredelser under høsting, og det bør fortsatt være mulighet til å inngå bindende forlik etter megling i fiskerisaker, som også gjelder som tvangsgrunnlag. Etter utvalgets mening er det intet i veien for at meglingen her vil kunne forestås av tilsynspersonene. Saltvannsfiskekloven § 41 om særlige rettergangsregler har i dag ingen praktisk anvendelse og foreslås strøket.

Melde- og oppgaveplikt bør på samme måte som lokale forskrifter om havdeling, utseiling mv. kunne fastsettes av regionkontorer i Fiskeridirektoratet for de fiskerier og de områder der påmelding og rapportering er nødvendig. Hele saltvannsfiskeklovens kapittel VII kan etter dette utgå til fordel for en ordning med lokalt fastsatte forskrifter og tilsynspersoner med rådgivings- og meklingskompetanse. Kompetansen til å gi lokale regler etter lovutkastet § 11-1 vil være saklig begrenset til områder som havdeling, utplassering av redskap, merking av redskap, tidspunkt for utseiling mv, da lokale forskrifter kun vil kunne fastsettes etter kap. XI. Utvalget ser derfor ikke behov for å angi formålet nærmere i bestemmelsen.

## Kapittel 10

# Aktsomhetsplikt og generelle regler for høsting

Alminnelige ulovfestede aktsomhetsnormer gjelder ved ferdsel på høstingsfelt og ved setting og trekking av redskap, men lovgivningen har også lovfestede særbestemmelser som oppstiller konkrete handlingsnormer i tilknytning til erstatnings- og straffansvar ved høsting på havet. Særreglene er både generelle for alle fartøy som opptrer på et fiske- eller høstingsfelt, og spesielle for fiske med enkelte redskapstyper. Særreglene har som formål å oppfordre til nødvendig aktsomhet blant fartøy på feltet og gi kjøreregler for ferdsel og bruk av redskaper ved fisket/høstingen, som bidrar til at sammenvikling av redskap eller annen hindring av fangstmuligheter unngås. Etter saltvannsfiskeloven § 2 tredje ledd forutsetter loven at Kongen må ha bestemt at disse bestemmelsene også skal gjelde for annen virksomhet enn fiske. Dette ble gjort ved kgl. res. 10. august 1984 nr. 1552.

Lovbestemmelser om aktsomhetsplikter gjelder etter saltvannsfiskeloven § 1 direkte for utenlandske fartøy i farvann underlagt norsk jurisdiksjon. Forskrifter om aktsomhet gjelder for utenlandske fartøy i den utstrekning det fremgår av forskriftene.

### 10.1 Generell aktsomhetsregel og vikeplikt på høstingsfeltet

Saltvannsfiskeloven § 14 første ledd oppstiller en generell aktsomhetsplikt for opptreden på høstingsfelt hvor redskap er satt ut: "Den som kommer til fiskefelt hvor redskap er satt ut, skal gjøre seg kjent med hvor redskaper står". Aktsomhetskravet på høstingsområdet etter § 14 første ledd gjelder alle fartøy som kommer til fiskefelt og ikke bare fiskefartøy, noe som understrekes i Rt. 1995 s. 189 og Rt. 1996 s. 376. Etter annet ledd må ikke fartøy, uavhengig av om det settes ut redskap, "manøvrere eller plasseres slik at fangstredskaper skades eller unødig utsettes for fare eller at fangstmuligheter unødig hemmes". Demonstrasjon mot hvalfangsten fra fartøy ble i Rt. 1996 s. 376 ansett for å hemme fangstmulighetene til en hvalskute, slik at det ble regnet som en overtredelse av § 14 annet ledd, jf. § 53. I annet punktum presiseres videre at aktsom-



Figur 10.1

Foto: ©Vidar Vassvik, Eksportutvalget for fisk

hetsplikten også gjelder under setting, sleping eller trekking av redskaper. I tredje ledd fastslås at det er forbudt å hindre eller ødelegge fangstmuligheter ved skyting, støy o.l. Også uaktsom overtredelse av forbudene etter § 14 annet og tredje ledd vil kunne medføre straff, jf. § 53.

Det stilles generelt store krav til aktsomheten, og erstatningskrav vil lett oppstå på grunn av det objektive ansvar for skade på redskap etter § 42. Dette gjelder også om man i utgangspunktet befinner seg i betryggende avstand fra annen redskap, når forholdene tilsier at fartøyet kan forstyrre det område som er omsluttet av satt redskap, jf. RG 1990 s. 707 (Gulating): "Det måtte være påregnelig for fartøy A at det mindre fartøyet B, med sitt større overbygg, under de aktuelle forholdene og med økende vind, kunne komme til å drive nordøstover med en høyere hastighet enn A og at fartøyene og deres fangstredskaper derved kunne komme så nær hverandre at fangstmuligheter kunne bli hemmet og skade eller fare oppstå. A har således etter lagmannsrettens oppfatning ikke opptrådt tilstrekkelig aktsomt, og fartøyet må samtidig anses for å ha tatt en sjanse som det selv er nærmest til å bære risikoen for, når det satte sin not slik som det faktisk gjorde i forhold til B".

Saltvannsfiskeloven § 15 første ledd plasserer ansvaret for å hindre skade på faststående redskap



hos den som har mulighet til å styre redskapen. Den som fisker fra fartøy eller fra land med drivende redskaper eller redskaper som slepes, har således etter første ledd vikeplikt for faststående redskaper. Fartøy har videre etter § 15 annet ledd forbud mot å ankre på område hvor drivgarn eller fløytliner er utsatt og i drift. Saltvannsfiskeloven § 15 tredje og fjerde ledd pålegger fartøy som ikke har satt ut redskaper å forflytte seg på oppfordring dersom de er i veien for muligheten til å fiske. Saltvannsfiskeloven § 15 gir uttrykkelig pålegg til å forflytte seg når oppfordring er gitt. Plikt til å flytte seg på oppfordring gjelder etter § 15 tredje ledd også alle typer forankrede fartøy som er til hinder for notkast, når det finnes annen brukbar ankerplass i nærheten.

#### *Utvalgets vurdering*

Saltvannsfiskeloven § 14 plasserer aktsomhetsplikten primært hos den som kommer til et høstingsfelt hvor redskap er satt ut. Dette har sammenheng med forkastregelen etter § 16, som gir den som først satte ut redskapen enerett til det havområdet som redskapen omslutter. *Utvalget* finner at det generelle prinsipp om at aktsomhetsplikten primært ligger hos det fartøy som ankommer et område hvor redskap er satt ut fortsatt bør være lovfestet, da det er fartøy som enda ikke har satt ut redskap som best har mulighet til å manøvrere og sette redskap slik at skade unngås. *Utvalget* finner likevel i tråd med rettspraksis at det bør presiseres i lovteksten at aktsomhetsregelen på høstingsfeltet gjelder alle fartøy og ikke bare fiskefartøy. *Utvalget* foreslår at lovteksten endres fra "den som kommer" til "enhver som kommer". Videre finner *utvalget* at det er overflødig i § 14 annet ledd annet punktum å nevne uttrykkelig at aktsomhetsplikten også gjelder ved setting, sleping og trekking av redskap. Dette fanges opp av at fangstmuligheter ikke skal hindres og at fare for redskap skal unngås, og kan etter *utvalgets* mening med fordel strykes.

Forbudet i § 14 annet ledd mot manøvrering av fartøy og annen opptreden som hindrer fangstmuligheter videreføres, men *utvalget* ser også at det kan være behov for hjemmel til å utforme nærmere regler for manøvrering av fartøy i tilknytning til høstingsvirksomhet som sikkerhetsavstand, hastighet, bruk av lys mv. Kystvaktloven har etter § 24 kompetanse til å treffe de tiltak som er nødvendige på høstingsfelt for å sikre ro og orden, herunder sikre og skjermte områdene mot uvedkommende. Bestemmelsen i kystvaktloven gjelder imidlertid kompetanse til å treffe nødvendige tiltak i de

enkelte tilfeller, og fordrer Kystvaktens tilstedeværelse på feltet. *Utvalget* finner derfor at det er behov for en hjemmel for departementet til å gi nærmere regler for manøvrering av fartøy og opptreden på felt, for å sikre at fangstmuligheter og marin høstingsvirksomhet for øvrig ikke hindres av forstyrrende manøvrering eller opptreden. Hjemmelen bør ikke være begrenset til fartøy, men bør kunne regulere enhver opptreden som unødig forstyrrer marin høstingsvirksomhet. *Utvalgets* forslag til bestemmelse er gitt i lovutkastet § 9-1. *Utvalget* foreslår ellers at regler i henhold til § 15 om vikeplikt for faststående redskap ikke foreslås videreført i loven. Det forutsettes således at slike bestemmelser eventuelt gis som forskrift i medhold av lovutkastet § 9-1 tredje ledd.

## **10.2 Aktsomhet ved setting og trekking av redskap**

### *Forkastregelen*

Saltvannsfiskeloven § 16 fastslår at den som først begynner å sette ut sine redskaper og fortsetter med det uten usedvanlig opphold, har rett til det havområde som redskapene krever eller vil omslutte. Dette innebærer at andre ikke har rett til verken å ferdes eller sette redskap innenfor det omsluttete område. Enerett vinnes først når redskapene er satt ut. Ordre fra skipper, fløytesignal eller tente fiskelys før redskapene går er i henhold til rettspraksis ikke avgjørende. Videre bestemmer § 16 annet ledd at fartøy som begynner samtidig med å sette ut sine redskaper har lik rett. Forkastregelen har sammenheng med aktsomhetsplikten etter § 14, hvor reglene samlet tilsier at den som sist satte ut redskap på feltet eller som beveger seg mot det omsluttete området, har ansvaret for at kollisjoner på og mellom redskapene unngås.

I Rt. 1961 s. 904, Rt. 1966 s. 420, Rt. 1969 s. 264 og RG 1996 s. 570 er det truffet avgjørelser i flere typetilfeller om hvem som har forkastretten. Rettspraksis fastslår blant annet at saltvannsfiskeloven § 16 gjelder alle som setter ut redskap - også fiskere som fisker med håndsnøre, uten hensyn til om de er yrkesfiskere eller ikke. Det er ingen begrensninger i størrelsen på havområdet som kan omslutes av redskapen og gi fisker enerett til området under høstingen, så lenge redskapen er satt uten usedvanlig opphold. Rt. 1961 s. 904 fastslår eksempelvis at forkastregelen også gjelder ved stengsetting av hele sund og løp. Imidlertid vil plasskrevende redskap som trål reguleres av regler om trålfrie soner og havdeling, slik at forkastregelen i praksis kun får anvendelse når fartøyet har rett til å sette red-

skap i det aktuelle havområde, og ved stengsetting at stenget ikke er til fortrenghet for andre fiskere. Hva som anses som uten usedvanlig opphold kan variere fra de forskjellige bruksarter.

#### *Sammenvikling av redskaper.*

Saltvannsfiskekloven § 22 gir regler for opptreden når redskap har viklet seg sammen med annen redskap. Første ledd i § 22 oppstiller en varslingsplikt for den som oppdager at egne redskaper er sammenviklet med andres ved "å gi dette til kjenne". Etter annet ledd må om mulig samtlige interesserte varsles før trekking tar til, dersom trekking ikke kan foregå uten at andres redskaper blir påført skade. Loven oppstiller ikke nærmere hva som ligger i "å gi dette til kjenne" eller i hvilke tilfeller varslingsplikt ikke er mulig. Lovens vilkår er normledende plikter som må vurderes konkret i erstatnings- eller straffspørsmål utfra hva som med rimelighet kan kreves etter omstendighetene på stedet. Tredje ledd fastsetter en regel om pliktig skadebegrensning i den grad det er mulig. Det er således forbudt å kappe sammenviklet redskap dersom redskapen kan løses fra hverandre på annen måte, samt at det i ethvert tilfelle foreligger plikt til å kappe eller løse sammenviklet redskap på den måte som gir minst mulig skade. I § 22 fjerde ledd pålegges en plikt til å knytte forsvarlig sammen annens redskap som er kappet eller løst fra hverandre. Annet punktum fastslår at sammenviklede redskaper som ikke kan bringes i land, skal forsynes med forsvarlige iler. Iler er søkkesteiner som skal sørge for at redskapen ikke fortsetter såkalt spøkelsesfiske i havet, men havner sammenrullet på bunnen.

#### *Utvalgets vurdering*

Etter lovens ordlyd gjelder forkastretten uavhengig av om fartøyet ellers har rett til å sette redskap i området. Ordlyden bør av forenklingshensyn endres til: "Fartøy som begynner å sette ut sine redskaper samtidig, har lik rett". Utvalgets forslag til bestemmelse er gitt i lovutkastet § 9-2. Utvalget foreslår ellers at regler i henhold til § 22 om sammenvikling av redskap eventuelt videreføres som forskrift med hjemmel i lovutkastet § 9-1 tredje ledd.

### **10.2.1 Aktsomhet og begrensninger for aktive redskaper**

Ved siden av vikepliktregele for drivende redskap eller redskap som slepes etter saltvannsfiskekloven

§ 15, finnes det også enkelte særlige bestemmelser for aktive redskap.

Trål og snurrevad trekkes under vann og kan lett føre til kollisjon med annen redskap, og det er derfor behov for en sikkerhetsavstand på én nautisk mil (1852 meter). Etter saltvannsfiskekloven § 21 er det forbudt å drive fiske med trål eller snurrevad nærmere enn én nautisk mil fra utsatt fiske- eller fangstredskap eller merke for slike redskap eller fartøy som driver garn- eller linefiske. Bestemmelsen får anvendelse der det er tillatt for trål og snurrevad å høste sammen med andre redskapstyper etter reglene om havdeling med hjemmel i saltvannsfiskekloven § 4 g), eller for trålfartøy etter saltvannsfiskekloven §§ 8 og 8a.

Etter saltvannsfiskekloven § 21 annet ledd kan departementet bestemme at sikkerhetsavstanden skal være kortere enn én nautisk mil, eller ikke skal gjelde for trålfiske etter reker, lodde fiske med snurrevad eller for grenseområder der trål og/eller snurrevad etter § 4 g) om havdeling har enerett til et bestemt område. Imidlertid er det ikke fastsatt noen forskrifter etter § 21 annet ledd. Der det er opprettet utvalgsordning etter § 33 får bestemmelsene om sikkerhetsavstand ikke anvendelse i henhold til § 21 tredje ledd, da det er opp til utvalget å fastsette de lokale regler for avvikling av fisket herunder havdeling. Det vil også normalt være tilsynspersoner til stede som gjennom veiledning vil overvåke sikkerheten og faren for redskap-kollisjoner.

For utsetting av snurpenot fremkommer det av saltvannsfiskekloven § 19 at utsettingen må foregå til styrbord slik at fartøyet svinger (runder noten) til styrbord.

Ved fiske med landnot følger det av saltvannsfiskekloven § 18 første ledd, at det må holdes forsvarlig vakt ved noten når sperring er satt ut. Den som holder vakt skal på forlangende etter første ledd annet punktum senke noten slik at nødvendig ferdsel kan foregå over den, såfremt uoverstigelige hindringer ikke foreligger. Departementet kan etter annet ledd gi forskrifter om hvilke rettigheter landnotfiske har i forhold til fiske med andre redskaper for å unngå uheldig konkurranse under sild- og brislingfiske, men det er pr. i dag ikke fastsatt slike forskrifter.

#### *Utvalgets vurdering*

Med unntak av de sentrale reglene gitt i lovutkastet § 9-3 om høsting med trål eller snurrevad, finner ikke utvalget at det er grunn til å videreføre de særlige aktsomhetsplikter for aktive redskap direkte i loven, da loven angir en generell aktsomhetsplikt i

§ 9-1. Utvalget forutsetter i stedet at særskilte aktsomhetsplikter om eksempelvis snurpenot, landnot og andre aktive redskap eventuelt gis som forskrift med hjemmel i § 9-1 tredje ledd.

### 10.2.2 Særlige aktsomhetsplikter for enkelte passive redskap

#### *Drivgarn*

Drivgarn er i utgangspunktet et passivt redskap, men som følge av at det er i bevegelse og driver med strømmer vil det kunne forårsake sammenvikling med annen redskap. Det er således gitt særskilte regler om aktsomhet for den som fisker med drivgarn. Etter saltvannsfiskeoven § 20 første ledd skal det tas forholdsregler for å unngå sammendring og redskapene skal om nødvendig trekkes inn, dersom sammendring mellom drivgarn synes uunnødvendig. Første ledd oppstiller en plikt til å ta forholdsregler og eventuelt å trekke garn for den som setter sine drivgarn nær andres drivgarn, mens annet ledd fastslår at begge drivere skal trekke garn når årsaken til faren ikke skyldes at drivgarnet er plassert nær andres. Etter tredje ledd skal den som forårsaker kollisjon med andre redskaper ved sleping av drivgarnslenke, trekke sine garn først.

#### *Krokredskaper*

Saltvannsfiskeoven § 17 fastslår en plikt til å holde en sikkerhetsavstand fra utestående not på minimum 100 meter med fiske med krokredskaper fra utestående redskap, og en plikt til for øvrig å holde fisket på betryggende avstand. Krokredskaper omfatter redskaper som line, håndsnøre, juksa og dorg.

#### *Utvalgets vurdering*

Utvalget finner heller ikke at det er grunn til å videreføre de særlige aktsomhetsplikter for passive redskap direkte i loven, da loven angir en generell aktsomhetsplikt. Utvalget forutsetter på samme måte som under kap. 10.2.1 at reglene eventuelt her gis som forskrift med hjemmel i lovutkastet § 9-1 tredje ledd.

## 10.3 Generelle regler for utøvelse av høsting

Generelle regler for utøvelse av høsting, som merking av redskap, helgedagsfredning, bruk av ulovlige fangstmetoder og stengsetting har som formål at fiskeriene skal avvikles på en hensiktsmessig

måte i forhold til blant annet sikkerhet, yrkesliv, dyrevelferd og bevaring av hevdvunne rettigheter. Forbudet mot kasting av redskap og andre gjenstander har bevaring av høstingsgrunnlaget som formål.

### 10.3.1 Merking av redskap og forbud mot kasting av redskap og andre gjenstander i sjøen

#### *Merking av redskap*

Etter saltvannsfiskeoven § 23 kan departementet gi forskrifter om merking av redskaper og fortøyninger. Forskrifter med hjemmel i § 23 er gitt ved forskrift 22. desember 2004 nr. 1878 om utøvelse av fisket i sjøen. Det er behov for å identifisere fisker/høster gjennom redskapen av hensyn til kontroll av høstingen på området, mulig tap av redskap og eventuelt erstatningsansvar på sjøen. Forskriftene bestemmer således blant annet at faststående og drivende fiskeredskap som står i sjøen, skal være tydelig merket med vedkommende fartøys distriktmerke. Dersom registreringspliktig fartøy ikke nyttes, skal redskapet være merket med eierens navn og adresse. Merking omfatter også merking av hensyn til sikkerheten på sjøen slik som endeboyer, bøyelys, lysreflektorer og bøyestang mv. I Norges økonomiske sone er det her enkelte særregler om blant annet å merke med radarreflektorer på enkelte redskap. Hjemmelen er også benyttet ved merking av innretninger for vitenskapelig havforskning i forskrift 30. mars 2001 nr. 360 om utenlandsk vitenskapelig havforskning i Norges indre farvann, sjøterritorium, økonomiske sone og på kontinentalsokkelen.

Bestemmelsen er foreslått videreført i lovutkastet § 7-3.

#### *Kasting av redskap og andre gjenstander*

Etter saltvannsfiskeoven § 26 første ledd er det forbudt å kaste i sjøen redskaper og andre gjenstander som kan hemme utøvelsen av fisket, skade fisk, fiskeredskaper eller sette fartøy i fare. Kasting av særlig redskap medfører ofte unødig tap av ressurser ved at redskapene bedriver såkalt spøkelsesfiske. Forbudet omfatter således også å la redskaper, fortøyninger og andre gjenstander unødvendig bli stående igjen i sjøen eller på bunnen. Nødvendig hensetting av redskap, fortøyninger og annet som ledd i høsting eller sjøferdsel tillates således. Forbudet etter første ledd omfatter også dumping fra generell skipsfart og annen virksomhet enn fangst og fiske, når dumping skader utøvelsen av fisket eller er til påtrengende fare for vilt-

levende marine ressurser. Saltvannsfiskeloven § 26 forbyr således all dumping av gjenstander og redskaper for å beskytte villlevende marine ressurser og utøvelsen av fiske, ved siden av saltvannsfiskeloven § 27 som gir hjemmel til å regulere slik annen virksomhet. I dom fra Frostating lagmannsrett gjengitt i RG 1967 s. 351 ble eksempelvis en bedrift dømt til å erstatte en fiskers tap som følge av dumpet tremasse i en bukt hvor fiskeren hadde ryddet bunnen for sten som hindret snurrevadfiske. Fisket var drevet jevnlig og utgjorde en betydelig del av hans inntekt.

Annet ledd fastsetter en opprydningsplikt for den som har hensatt redskap i strid med loven hvor den ulovlig hensatte redskapen må fjernes. Annet ledd annet punktum gir Fiskeridirektoratet hjemmel til å gi pålegg om rydding og fjerning. Dersom ikke pålegg gitt i medhold av annet ledd etterkommes, kan Fiskeridirektoratet etter tredje ledd iverksette nødvendige tiltak for den ansvarliges regning og risiko. Saltvannsfiskeloven § 26 tredje ledd annet punktum fastslår at utgifter ved slike tiltak er tvangsgrunnlag for utlegg.

Forurensning i sjø som går ut over disse hensyn reguleres av lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven), samt lov 19. juli 1903 om Statskontrol med skibes Sjødygtighed mv. § 229. Det fastslås imidlertid i Ot. prp. nr. 85 1981-82 om lov om saltvannsfiske s. 34 at ressurslovgivningen og forurensningslovgivningen skal ha dobbelt hjemmelsgrunnlag for kasting av redskap og andre gjenstander for å verne fiskeriinteresser. Pålegg om opprydding har også hjemmel i forurensningsloven og må følgelig koordineres administrativt.

#### *Utvalgets vurdering*

Utvalget finner at et særlig forbud mot ulovlig henstilling og kasting av redskap og andre innretninger som skader ressursgrunnlaget og fiskeriinteresser for øvrig vil være viktig også i ny havressurslov. Det vises blant annet til at forurensningsloven § 8 har unntak fra plikten til ikke å forurense for "vanlig forurensning" fra fiske. Problemer som spøkelsesfiske og dumping på viktige gyteområder påvirker videre de levende marine ressursene direkte, og bør etter utvalgets vurdering ha klare forbud i loven som oppfordrer til aktsomhet. Utvalgets forslag er gitt i lovutkastet § 2-10.

#### **10.3.2 Ulovlige høstingsmetoder**

Etter saltvannsfiskeloven § 24 er bruk av sprengstoff til fangst av fisk forbudt. Sprengstoff ble tidli-

gere benyttet blant annet for å holde fisk i nota innenfor pelagisk fiske. Det følger av blant annet vedlegg V til overenskomst av 1. juni 1967 om ordensregler for fisket i det nordøstlige Atlanterhav at slikt fiske er forbudt. Videre må sprengstoff ikke finnes om bord i fartøy som er på fiskefeltet eller på vei til og fra feltet. Annet ledd fastslår at sprengstoff kan brukes ved harpunering på hval, og at departementet gir forskrifter om avlivningsmåten ved fangst av sel, hval, brugde og lignende. Etter § 24 tredje ledd kan departementet forby bruk av skytevåpen ved fangst av fisk og gi forskrifter om slik fangstmåte. Forskrifter om bruk av sprengstoff og skytevåpen ved fangst av sjøpattedyr er gitt i medhold av annet og tredje ledd i forskrift 20. feb. 1991 nr. 117 om utøvelsen av selfangst i Vesterisen og Østisen, forskrift 6. mai 1996 nr. 414 om forvaltning av sel på norskekysten, forskrift 1. nov. 2000 nr. 1701 om delegert myndighet til Fiskeridirektoratet om forvaltning av sel på norskekysten og forskrift 31. mars 2000 nr. 312 om utøvelse av fangst av vågehval.

#### *Utvalgets vurdering*

*Utvalget* foreslår § 24 videreført som et generelt forbud mot bruk av sprengstoff, skytevåpen og gift ved høsting av villlevende marine ressurser. Av naturlige årsaker har høsting ved hjelp av gift ikke vært en aktuell problemstilling, da det meste av det som høstes skal benyttes som næringsmiddel. Forbudet mot gift gis for at loven skal være mer i samsvar med FAOs adferdskodeks for ansvarlig fiskeri, som anbefaler at fiskeriforvaltningen forbyr bruk av gift ved høsting av villlevende marine ressurser. Av hensyn til dyrevelferd finner utvalget at det i loven bør unntas for både skytevåpen og sprengstoff ved fangst av sjøpattedyr og bruskfisk som brugde. Dyrevernloven § 9 og de enkelte reguleringer for fangst på sjøpattedyr vil her trekke opp rammene for bruk av skytevåpen og sprengstoff ved fangst på sjøpattedyr. Utvalgets forslag er gitt i lovutkastet § 2-3.

Etter saltvannsfiskeloven § 24 første ledd annet punktum må sprengstoff ikke finnes om bord i fartøy som er på fiskefeltet eller på vei til og fra feltet. Imidlertid forutsetter § 6-21 i forskrift 13 juni 2000 nr. 660 om fiskefartøy på 15 m og derover, at fiskefartøy over 15 meter har lov til å oppbevare sprengstoff om bord og bruke sprengstoffet under samråd med Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern. Det er vanlig og ikke minst nødvendig for ishavsfartøy å ha sprengstoff om bord under høstingsoppdrag for å sprengte løs is. Dette har særlig vært aktuelt for reketralere i nordområdene. For-

budet mot å ha sprengstoff om bord til og fra fiskefeltet har således ikke realitet, og samsvarer ikke med sikkerhetsregler for sjøfarten. Utvalget har vurdert en dispensasjonshjemmel til å lempe på forbudet for enkelte fiskefartøy, men finner at behovet for sprengstoff må vurderes av det enkelte fartøy siden spørsmålet gjelder fartøyets egen sikkerhet til sjøs. Kontrollører vil ved mistanke om at sprengstoff er blitt brukt til høsting i mange tilfeller kunne finne bevis ved nærmere undersøkelse av fangsten eller av død fisk på høstingsfeltet. Utvalget finner derfor ikke at kontrollhensynene er så tungtveiende at forbudet bør videreføres. Forbudet bør derfor etter utvalgets mening fjernes.

### 10.3.3 Steng- og låssetting

Stengsetting innebærer at villfisk blir stengt inne i en avgrenset bukt eller lignende med tanke på fiske i henhold til forkastregelen for de som har satt ut stenget, eller at fisk oppbevares midlertidig i mærer eller liknende innretninger i sjøen med tanke på senere salg som villfisk. Låssetting innebærer fortøyning av slepekast (not), som er en hevdvunnen rett innen særlig pelagisk fiske.

Først ledd i saltvannsfiskekloven § 25 gir notfisker en lovfestet rett til å låssette fangsten ved fortøyning av slepekast i land. Rett til å låssette gjelder i prinsippet uavhengig av privat eiendomsrett til grunnen. Bestemmelsen har derfor inntatt vilkår om at rett til låssetting er avhengig av at fortøyning skjer i rimelig avstand fra bebodd hus eller hytte og ikke er til fortrengsel for andre. I Ot. prp. nr. 85 (1981-82) s. 33 sies det: *"Avstanden må være så stor at det ikke kan forventes noen sjenanse. Videre må stengsetting ikke hindre vanlig ferdsel eller aktivitet som utøves av beboerne"*. Med bebodd hus menes hus som kan forventes benyttet i den tid stenget vil bli stående.

Mens første ledd innebærer en særrett som kun gjelder ved notfiske, gir annet ledd et generelt forbud mot å drive fiske nærmere enn 100 meter og å ferdes nærmere enn 20 meter fra slepekast eller steng som er fortøyet i land eller oppankret på annen måte. Steng- og låssetting beskyttes således særskilt gjennom ferdsels- og høstingsbegrensninger.

Departementet kan etter tredje ledd fastsette forskrifter om sleping og stengsetting av fisk i sjøen, herunder oppbevaring av fisk og åpning av steng, for å hindre at fisken blir skadet, kvalitetsforringet eller at fisken forurenser eller blir forurenset av omgivelsene. Forskrifter om utøvelse av sleping og stengsetting er ikke gitt, men det er gitt bestemmelser om matkvalitet ved oppbevaring av

fisk etter steng- og låssetting i forskrift 14. juni 1996 nr. 667 om kvalitetsforskrift for fisk og fiskevarer kap. 2.

Etter utkast til ny akvakulturlov i Ot. prp. nr. 61 (2004-2005) s. 54 skal akvakulturbegrepet omfatte enhver behandling av levende marine ressurser med tanke på produksjon. Føring eller annen behandling av villfisk i steng eller slepekast vil formelt falle inn under definisjonen av akvakultur. Konesjonskrav for akvakultur er etter loven likevel ikke ment å ramme midlertidig oppbevaring i steng eller slepekast med tanke på senere omsetning av villfisk, og akvakulturloven vil derfor ha unntaksordninger for slik oppbevaring.

### Utvalgets vurdering

Notfiskers lovfestede rett til å låssette fangsten ved fortøyning av slepekast i land bygger på sedvane og har lange historiske tradisjoner, og låssetting bør derfor være en rett for notfisker når det ikke er til ulempe eller fortrengsel for andre. På samme måte som med havbruk, er det også nødvendig å beskytte oppbevart fisk i steng og not på generelt grunnlag, da disse er fiskers eiendom ved lovlig erverv og utgjør verdier som trenger beskyttelse. Utvalget ønsker således å videreføre saltvannsfiskekloven § 25. Utvalget finner imidlertid at skillet mellom låssetting og stengsetting blir utydelig ved at overskriften i loven kun taler om stengsetting som reguleres i annet og tredje ledd, mens det gis en særlig rett til låssetting i § 25 første ledd. Utvalget foreslår således å endre overskriften til lås- og stengsetting i lovutkastet § 9-4.

### 10.3.4 Helligdagsfred

Saltvannsfiskekloven § 13 gir departementet hjemmel til å gi forskrifter om fiske og fangst på eller i tilknytning til helligdager i bestemte områder, for bestemte høstingsvirksomheter eller for bestemte fartøygrupper. Ved lov 1. juni 2000 nr. 26 ble bestemmelsen i § 13 speilvendt ved at det ble gitt en reguleringsfullmakt. Tidligere forelå et generelt forbud mot å drive fiske og fangst fra midnatt til midnatt på helligdager, med kompliserte unntaksregler og ytterligere fullmakt til å fastsette strengere begrensninger fra forbudet. Departementet kan nå gi forskrift om fiske og fangst på helligdager, når det er nødvendig av hensyn til rasjonell eller hensiktsmessig utøvelse eller gjennomføring av virksomheten. Forskriften vil kunne utformes slik at den ikke skaper ulike konkurranseforhold for ulike fartøygrupper, og slik at utøverne gis muligheter til å møte markedets krav, jf. Ot.prp. nr.

66 (1999-2000). Det er pr. i dag ikke fastsatt en generell forskrift om høsting av viltlevende marine ressurser på helligdager. I enkelte av de årlige reguleringer er det på den annen side fastsatt forbud mot høsting på søn- og helligdager.

#### *Utvalgets vurdering*

Spørsmålet om å forby høsting på helligdager ble utredet og sendt på høring så sent som i 1999. Utvalget har vurdert bestemmelsene, og ser ikke

behov for å endre dagens rettstilstand som er praktisk, fleksibel og innarbeidet i næringen. Reglene om forbud mot høsting på helligdager gjelder i utgangspunktet bare for høsting i erverv, men regler om forbud mot høsting på helligdager bør ved særlige behov kunne gis for annen høstingsaktivitet omfattet av loven, herunder høsting utenfor erverv. Utvalget foreslår således at bestemmelsen videreføres i lovutkastet § 7-2 med en oppdatert begrepsbruk tilpasset lovens nye virkeområde.

## Kapittel 11

# Kontrollregler

### 11.1 Kontroll med høsting av villevende marine ressurser

Etter saltvannsfiskeloven § 45 er det Fiskeridirektoratet som kontrollerer at uttaket av villevende marine ressurser foregår på lovlig måte. Direktoratet fører kontroll med om uttaket skjer innenfor gitte tillatelser, på lovlige tidspunkter og sted, med lovlig redskap og at alle pliktige opplysninger om ressursuttaket gis til rett myndighet på korrekt måte.

Kontroll utøves i dag i hele kjeden frem til eksport. De eksisterende hjemlene utnyttes fullt ut. Det drives også en viss kontroll i utlandet, gjennom samarbeid med utenlandske myndigheter om kontrollgjennomføring og innsamling av opplysninger.

Fiskeridirektoratet skal i følge saltvannsfiskeloven § 45 første ledd føre kontroll med bestemmelsene i følgende lover:

- lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv,
- lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst
- lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone,
- lov 17. juni 1966 nr. 19 om forbud mot at utlendinger driver fiske mv. i Norges territorialfarvann,
- lov 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk og
- lov 24. juni 1994 nr. 34 om registrering som kjøper i første hånd av råfisk mv. samt forskrifter gitt i medhold av disse lovene.

Når det gjelder den havgående ressurskontroll utføres den primært av Kystvakten med egne fartøyer. Kystvakten er en del av det militære forsvar, men Kystvakten skal etter kystvaktloven § 9 føre sjøgående kontroll med reglene i følgende lover:

- lov 5. desember 1917 om registrering og merking av fiskefartøyer
- lov 16. juni 1939 nr. 7 om fangst av hval
- lov 20. april 1951 om fiske med trål
- lov 22 mars 1957 nr. 4 om fangst av isbjørn
- lov 17 juni 1966 nr. 19 om Norges fiskerigrense og om forbud mot at utlendinger driver fiske mv innenfor fiskerigrensen

- lov 16 juni 1972 nr. 57 om regulering av deltakelsen i fisket
- lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone
- lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske

Kystvaktens personell er etter kystvaktloven § 21 første ledd gitt begrenset politimyndighet når det gjelder kontroll av lovverk som det er vist til i kystvaktloven § 9. Fiskeridirektoratet er ikke gitt politimyndighet i utøvelsen av sin kontrollkompetanse etter saltvannsfiskeloven § 45, men kan kreve bistand av politiet. Fiskeridirektoratets kontrollører har etter saltvannsfiskeloven § 45 likevel samme adgang som Kystvakten til uhindret adgang til fartøy og andre steder der kontrollopplysninger finnes.

I tillegg til dette har Fiskeridirektoratet også et ansvar i forhold til den ressurskontroll som drives av salgslagene etter saltvannsfiskeloven § 45a. Salgslagenes virksomhet er beskrevet i kap. 5.6 om råfiskloven, mens salgslagenes kontrollansvar er beskrevet i kap 11.6. Fiskeridirektoratet utøver sin kontrollvirksomhet under bestemmelsene i § 45 i samarbeid med andre etater, spesielt Tolletaten og Skatteetaten.

*Utvalget* foreslår at både Fiskeridirektoratets og Kystvaktens kontroll og håndhevingskompetanse i



Figur 11.1 KV Harstad.

Foto: ©Kystvakten.



Figur 11.2 Kontrollører.

Foto: ©Ernst Inge Espeland

samsvar med gjeldende lover legges til grunn for hele havressurslovens utvidede virkeområde.

## 11.2 Tilrettelegging for kontroll

### 11.2.1 Fiskeridirektoratets adgang til fartøy, rederikontor mv.

I saltvannsfiskeoven § 45 annet ledd angis hvem Fiskeridirektoratet kan utføre sin kontroll overfor, og på hvilke steder direktoratet skal ha uhindret adgang. Bestemmelsen gir i utgangspunktet direktoratet adgang til alle relevante kontrollsteder og nødvendige kontrollopplysninger i forhold til fartøyer og deres eiere.

Fiskeridirektoratet skal etter saltvannsfiskeoven § 45 annet ledd gis uhindret adgang til fartøy og rederikontor. Fartøy kan i denne forbindelse være alt fra et lite fartøy som det drives fritidsfiske fra, til regulære fiskefartøy eller et større fartøy som transporterer fisk uten at den er fisket med fartøyet (omlast). Med rederikontor menes kontor til eier av fartøy som benyttes i høstingsvirksomhet til høsting eller transport.

Fiskeridirektoratet skal etter saltvannsfiskeoven § 45 annet ledd for øvrig gis uhindret adgang hos enhver som i ervervsøyemed er i besittelse av fisk beregnet på oppbevaring, transport eller omsetning. Transportører er dekket enten transporten skal skje på land, i luften eller på sjøen. Adgangen er ikke avgrenset til fisk i bestemte tilstander, og gjelder uavhengig av om fisken er fersk, frossen eller ferdig bearbeidet og transportert vekk fra anlegget som tok i mot den første gang den ble landet. Den sentrale begrensningen er at vedkommende aktør må være i besittelse av

fisken i ervervsøyemed. Dette utelukker således kontroll av høsting utenfor erverv.

I følge saltvannsfiskeoven § 45 annet ledd i.f. skal direktoratet gis uhindret adgang hos den som er i besittelse av dokumenter vedrørende fisk som nevnt i annet ledd. Det er ikke krav at disse har eller har hatt besittelse av fisken. Dette omfatter "enhver som i ervervsøyemed er i besittelse av fisk beregnet på oppbevaring, transport eller omsetning", da de var i besittelse av fisken.

Det følger av saltvannsfiskeoven § 45 tredje ledd at: "Fiskeridirektoratet skal, hos enhver som omfattes av annet ledd, gis uhindret adgang til å kontrollere regnskap og andre relevante dokumenter og opplysninger uansett hvordan disse oppbevares, og skal gis uhindret adgang til relevante gjenstander. Ansvarshavende eller dennes representant skal gi Fiskeridirektoratet nødvendig bistand og opplysninger, legge frem relevante gjenstander og dokumenter m.m". Bestemmelsen gir Fiskeridirektoratet en generell adgang til alle relevante opplysninger uansett hvordan opplysningene er oppbevart, som for eksempel elektronisk lagret på datasystemer, videogram, discer osv. Videre pålegges ansvarshavende på stedet å bistå direktoratet med å fremskaffe slike opplysninger og for øvrig orientere om hvor relevante opplysninger er lokalisert.

Om bord i fartøy skjer det i en del tilfeller at fangstdagbok, rom, maskiner, innretninger eller andre opplysninger kan bli ført ferdig eller tilpasses før adgang til det relevante stedet om bord blir gitt. I andre sammenhenger er relevante opplysninger oppbevart i rom, som inspektørene ikke gis adgang til; for eksempel lugarer.

På land opplever kontrollørene i praksis problemer på tre områder. For det første møter kontrollørene ytre sperringer i form av gjerder eller låste dører/porter. Gjennomføringen av blant annet tiltak rettet mot terror, har medført at en del kaianlegg er pålagt å gjerde inn sine områder. For det andre oppstår det problemer i forbindelse med regler om bekledning og innsusning i produksjonsanlegg i medhold av matloven. Etter etablering av Mattilsynet er kontrollører (inspektører) møtt med at de ikke har adgang til anlegget uten å kle seg om eller benytte sluser. For det tredje blir kontrollører ofte nektet adgang inntil ansvarshavende er kommet til stede. På samme måte nekter ofte enkeltpersoner i bedriftene å legge frem opplysninger eller dokumenter inntil ansvarshavende er kommet tilstede.

### Utvalgets vurdering

Utvalget foreslår å endre betegnelsen ansvarshavende eller dennes representant, slik at plikt til å gi



direktoratet adgang i kontrollen omfatter enhver som er til stede. Dette innebærer at mannskap om bord i fartøy eller ansatte på rederikontor er pliktige til å gi Fiskeridirektoratet stedlig adgang, uavhengig av om enkeltpersoner som for eksempel skipper eller direktør er til stede eller ikke er tilgjengelige. Det samme vil gjelde personell på stedet som ikke er ansatt i høstings- eller produksjonsvirksomhet, som vaktpersonell. En vakt på et sted hvor relevante opplysninger oppbevares vil således etter loven være pliktig til å gi direktoratets kontrollører umiddelbar tilgang gjennom å åpne stengsler, porter og på annen måte tilrettelegge for mest mulig hurtig adgang. Det følger av lovforslaget at det er plikt til å gi umiddelbar adgang, jf. lovutkastet § 12-2 første og annet ledd.

Når det gjelder plikten til å gi videre bistand utover stedlig adgang under kontrollen, slik som fremleggelse av dokumenter og andre opplysninger, foreslås dette fortsatt knyttet til ansvarshavende eller dennes representant, jf. lovutkastet § 12-2 tredje ledd. Tilgang til dokumenter og andre opplysninger skiller seg ut fra stedlig adgang ved at ikke enhver i bedriften har tilgang til slike opplysninger, og det bør derfor være ansvarshavende eller dennes representant som fremlegger slike opplysninger. Denne regelen må også sees i sammenheng med at det etter gjeldende lov og lovutkastet er ansvarshavende eller dennes representant som skal undertegne kontrollørens rapport. Slik undertegning utgjør ingen erkjennelse av de faktiske forhold, men gjøres for å stadfeste at ansvarshavende eller dennes representant har vært til stede under kontrollen. Utvalget foreslår også at direktoratet gis hjemmel til å kunne pålegge at bestemte dokumenter oppbevares bestemt på særlige steder, for eksempel at fangst dagboken skal oppbevares i styrehuset.

Hjemmel til å åpne emballasje og tine frosne varer med henblikk på kontroll av varen utledes i dag fra den generelle hjemmel i saltvannsfiskeloven § 45 tredje ledd. Kontrollørene opplever en del kritikk for måten åpningen har skjedd på, og det klages over omfanget og kostnader for eieren av fisken. Av hensyn til klarhet i regelverket foreslår utvalget at det gis en klar hjemmel i ordlyden til å kunne åpne og tine varer, uten refusjon av kostnader knyttet til å lukke emballasjen igjen, jf. lovutkastet § 12-2 femte ledd.

#### 11.2.1.1 Særskilt om overflødige kontrollhjemler

I saltvannsfiskeloven § 45 sjette ledd første punktum er Fiskeridirektoratet gitt hjemmel til å undersøke rederiregnskap. Bestemmelsen synes overflødig, idet en i saltvannsfiskeloven § 45 annet ledd er gitt adgang til rederikontor og med hjemmel i tredje ledd har tilgang til alle relevante opplysninger,

herunder regnskap. Det legges til grunn at en ved å benytte hjemmelen i tredje ledd har tilgang til alle de relevante opplysningene som vedkommende kontrollobjekt besitter. Saltvannsfiskeloven § 45 sjette ledd siste punktum anses således også som overflødig, i det den gir Fiskeridirektoratet hjemmel til å pålegge bedrifter eller selskap som leverer fangst eller produkter til utlandet å gi de opplysninger som er nødvendige av hensyn til kontroll.

Etter saltvannsfiskeloven § 45 sjette ledd første punktum er Fiskeridirektoratet gitt hjemmel til å pålegge fryseribedrifter å gi opplysninger om fangst som mellomlagres. Bestemmelsen antas å være overflødig etter at saltvannsfiskeloven § 9a fikk utvidet virkeområde ved lovendring i 2001. Med hjemmel i den utvidede § 9a er det innført veiplikt, plikt til å utstede landingsseddel og føre journal. I kontrollsammenheng dekkes fryseribedriftene av saltvannsfiskeloven § 45 annet og tredje ledd. Disse bestemmelser vil dekkes opp av lovforslaget § 12-2 første og annet ledd.

I saltvannsfiskeloven § 45 sjette ledd siste punktum er Fiskeridirektoratet gitt hjemmel til å pålegge fartøy som leverer fangst til utenlandske aktører å gi de opplysninger som er nødvendige av hensyn til kontroll. Fartøy som lander eller leverer til utenlandske aktører er omfattet av plikten til å utstede landings- eller sluttsedler på samme måte som når de lander fangst i Norge. Hjemmelen er dermed overflødig, og foreslås ikke videreført.

#### 11.2.2 Regulering av omlasting av fangst og melding ved avslutning av høsting av kontrollmessige grunner

Omlasting innebærer at et høstingsfartøy overfører fangst til et transportfartøy eller annet høstingsfartøy, som fører fangsten i land. For utenlandske fartøy er det i dag fastsatt forbud mot omlasting i fiskeriforbudsloven § 5 første ledd. Departementet har etter fiskeriforbudsloven § 5 tredje ledd en begrenset adgang til å dispensere fra omlastingsforbudet ved havari og liknede, og for norskfanget fisk dersom hensynet til avsetningsforholdene tilsier det, og hensynet til produksjonen ved foredlingsanleggene i land ikke taler mot det. Forbudet og dispensasjonsadgangen etter fiskeriforbudsloven gjelder tilsvarende i Norges økonomiske sone i medhold av sone-loven § 3 i.f. Omlastingsforbudet vil imidlertid kun få virkning i den økonomiske sonen og ikke i fiskerisonen utenfor Jan Mayen eller fiskevernsonen utenfor Svalbard.

For utenlandske fartøy er det også fastsatt forskrifter om inn- og utseiling til norsk økonomiske

sone i medhold av soneloven i forskrift 13. mai 1977 nr. 2 om utlendingers fiske og fangst i Norges økonomiske sone § 8, samt diverse andre forskrifter om utlendingers fiske og fangst i norske farvann. Det må som regel inngis såkalt aktiv- og passivmelding ved inn- og utseiling, samt melding om avslutning og igangsetting av høsting.

Saltvannsfiskelovens virkeområde omfatter omlasting ved kontroll av omsetning av fisk, og utvidelsen av virkeområde i henhold til Ot. prp. nr. 92 (2000-2001) ble således gjort utelukkende med tanke på kontrollformål. Utvalgets forslag til virkeområde for ny havressurslov omfatter omlasting for å kontrollere at høsting er i samsvar med bestemmelser fastsatt i eller i medhold av loven. Innenfor det foreslåtte virkeområdet kan det derfor gis hjemmel til å regulere når, hvor og hvordan omlasting skal skje, samt å gi melding om forestående eller utført omlasting. Slik hjemmel har ikke eksistert for norske fartøy etter saltvannsfiskeloven. Muligheten til å gi regler om når, hvor og hvordan omlasting skal skje vil sikre at kontrollen kan rettes inn mot de fastsatte steder og tider for omlasting av fangst. Omlasting som skjer utenom fastsatte steder og tider, uten at det er inngitt melding eller som på annen måte ikke skjer på foreskrevet måte, vil således i seg selv utgjøre en overtredelse.

Det finnes heller ingen generell plikt til å melde havneanløp til Fiskeridirektoratet, eller til å fremstille seg for kontroll på eller innenfor bestemte posisjoner (designated ports), og samtidig oppgi hvor stor fangst en har om bord. For mottakere på land finnes i dag hjemmel til å pålegge enhver som skal motta fangst å gi melding om anløp på forhånd. Pålegg kan gis for et tidsrom av maksimalt 3 måneder om gangen. Hjemmelen brukes i dag under en del sesonghøsting. Det finnes imidlertid ikke hjemmel til å pålegge at opplysninger om kvantum som skal losses inkluderes i meldingen. Meldeplikten gjør det likevel lettere å prioritere i den daglige gjennomføringen av kontrollen.

Som ledd i pålagte konsesjonsvilkår, praktiseres i dag likevel et pålegg om meldeplikt for fabrikktrålerne. Tang- og taretrålere er også pålagt slik meldeplikt med hjemmel i kontinentalsokkeloven § 2 tredje ledd ved skifte av tarefelt eller avslutning av høstingen på feltet etter forskrift 13. juli 1995 nr. 642 om høsting av tang og tare § 10 annet ledd. I forhold til fabrikktrålerne, har det fra tid til annen fremkommet kritikk mot påleggene, som stort sett går på at tidsfristene er for korte. I det daglige blir det gjort endringer i meldeplikten slik at melding lar seg gjennomføre uten større problemer, på en måte som samtidig gjør det mulig å drive en effektiv kontroll.

### *Utvalgets vurdering*

*Utvalget* finner at det er behov for en generell hjemmel til å regulere eller forby omlasting av kontrollmessige årsaker. Det er kontroll- og ressursmessige grunner til at det er ønskelig med regulering av omlasting, og slik regulering skal ikke fastsettes av markedsmessige hensyn. Adgangen til omlasting vil for eksempel kunne begrenses, slik at omlasting bare kan skje i visse områder til bestemte tider. Dette vil bidra til at kontrollen kan rettes inn mot de fastsatte kontrollsoner. Videre bør det være adgang til å pålegge høster eller omlaster å melde fra om forestående eller utført omlasting, og gjennom slik melding redegjøre for omlastet mengde og fangstens sammensetning. Dette er viktig for å sammenholde høstingsfartøyetets fangst dagbok med det som ilandføres av omlastingsfartøyet. En slik hjemmel gir også mulighet til å regulere norske fartøys omlasting, eller omlasting fra utenlandske fartøy i fiskerisonen utenfor Jan Mayen eller fiskevernsonen utenfor Svalbard dersom forskriftene uttrykkelig fastslår at de skal gjelde der.

Videre bør det være generell hjemmel til å pålegge den som skifter høstingsområde eller avslutter høstingen å gi melding om endringen i status for aktiviteten innen fastsatte frister. En slik plikt til å melde havneanløp, skifting av høstingsfelt eller avslutning av høsting, og samtidig oppgi hvor mye fangst som er om bord, er til stor hjelp for å prioritere i den daglige gjennomføringen av kontrollen.

Det vil også være til stor hjelp for myndighetene å kunne pålegge fartøy å fremstille seg på eller innenfor bestemte posisjoner eller lande ved bestemte mottak (designated ports) for å kunne kontrollere ilandført fangst effektivt på felles steder. Forslag til bestemmelser som nevnt ovenfor er foreslått i lovutkastet § 8-5.

### **11.3 Undersøkelse, plombering og stansing av fartøy**

Reglene om undersøkelse, plombering og stansing av fartøy hjemles i lov 13. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv. § 45 fjerde ledd. Første punktum etablerer en rett for Fiskeridirektoratet til å stanse fartøy ved pålegg og undersøke disse. Retten til å stanse og undersøke gjelder også steder som nevnt i saltvannsfiskeloven § 45 annet ledd (rederikontor og enhver som er i besittelse av fisk). Hjemmelen omfatter dermed rett til å stanse og undersøke eksempelvis omlastskip, men også andre transportører som lastebiler på land.

Bestemmelsen i annet punktum om at ansvarshavende kan pålegges å stanse fisket og trekke redskapet er sentral for å kunne drive kontroll med selve redskapenes utforming, og for å vurdere om redskap og plassering er innrettet i samsvar med eventuelle bifangstregler. I tredje punktum er Fiskeridirektoratet gitt kompetanse til selv å trekke redskap og fortøyninger under sin kontrollvirksomhet. Bestemmelsen benyttes ikke like ofte som bestemmelsen i første punktum, men den har likevel betydning for kontrollvirksomheten. Når kompetansen til selv å trekke redskap benyttes, er det som oftest tale om mindre redskap, for eksempel teiner og garn nært land.

Hjemmelen i saltvannsfiskeoven § 45 fjerde ledd fjerde punktum til å plombere redskap, rom og oppbevaringssteder for fisk, dokumenter, gjenstander og opplysninger er en meget viktig bestemmelse i kontrollsammenheng. Plombering sikrer både gjennomføring av kontrollen og at ansvarshavende eller dennes representant kan utøve sin funksjon under kontrollen på en god måte. I det daglige er det adgangen til å plombere lasterom om bord på fartøy og lager på land som benyttes oftest. De andre plomberingsmulighetene som bestemmelsen gir, er sentrale som kontrollverktøy, selv om de ikke brukes i samme omfang.

I henhold til saltvannsfiskeoven § 45 fjerde ledd i.f. kan Fiskeridirektoratet om nødvendig kreve hjelp av politiet til å gjennomføre kontrollen. Adgangen benyttes svært sjelden og først etter at det er konstatert at det foreligger forsøk på å hindre utførelsen av kontrollen, som utgjør en straffbar handling.

*Utvalget* foreslår ingen materielle endringer i forhold til i saltvannsfiskeoven § 45 fjerde ledd.

#### **11.4 Inspektører og observatører om bord i fartøy.**

Lov 13. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv. § 45 femte ledd gir hjemmel til å plassere inspektører og observatører om bord for å kontrollere virksomheten. Nødvendig kost og losji skal gis på fartøyets kostnad, og fartøyet skal stille kommunikasjonsutstyr gratis til disposisjon. I dag benyttes adgangen til å plassere inspektører om bord i de fleste tilfeller av personell underlagt Overvåkingstjenesten for Fiskefelt. Egne inspektører er tilsatt for å drive kontroll på havet. Hjemmelen er viktig i den forstand at den gir Fiskeridirektoratet mulighet til å være tilstede om bord på fartøyene både for kortere og lengre tidsrom. Ordningen

anses med de rette inspektørene og den riktige organiseringen å være effektiv i forhold til formålet med kontrollen. Det er tre rene inspektørstillinger i dag. Dette er imidlertid for lite til at det oppnås en særlig synlig effekt utover de fartøy som har inspektører om bord.

Adgangen til å plassere observatører om bord benyttes i dag ikke innenfor regulær høsting i norske farvann, men dette er noe som vil kunne endre seg særlig som følge av styrket internasjonalt samarbeid om slik kontrollvirksomhet.

*Utvalget* foreslår ingen materielle endringer i saltvannsfiskeoven § 45 femte ledd.

#### **11.5 Register for satellittdata og andre kontrolldata**

Lov 13. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv. § 45 syvende ledd gir Fiskeridirektoratet hjemmel til å opprette et register for satellittdata. Som nevnt i 11.8.2 kan departementet i medhold av saltvannsfiskeoven § 4 s) gi regler om plikt til å ha nødvendig utstyr for satellittsporing.

Et register for satellittdata er i dag opprettet, og inneholder alle opplysninger som er sendt Fiskeridirektoratet fra norske fartøy automatisk. Alle fartøy over 24 meter skal ha installert godkjent utstyr om bord. Utstyret sender en gang hver time fartøyets posisjon, kurs og fart til Fiskeridirektoratet. Opplysningene blir lagret i en database og kan hentes frem til forskjellig bruk. Utenlandske fartøy sender opplysningene til egen flaggstat som videresender dem til Fiskeridirektoratet når fartøyene befinner seg i norske farvann. Norske fartøy over 15 meter som fisker i EU-farvann og EU-fartøy over 15 meter som fisker i norske farvann er også underlagt sporingsplikt. Opplysningene fra disse lagres i samme database. Opplysningene benyttes i kontrollsammenheng, til utredning, forskning og i beredskapssammenheng. For det siste formålet er Hovedredningsentralene gitt begrenset leseadgang. Det er gitt en egen forskrift om registeret, dets drift og bruken av opplysningene det inneholder.

Opplysningene som er å finne i registeret har stor betydning og det forventes at opplysningene vil få en enda større betydning i fremtiden, spesielt i kontrollsammenheng.

*Utvalget* foreslår at Fiskeridirektoratet i tillegg til registeret over satellittdata skal gis adgang til å opprette register over opplysninger til bruk for kontrollformål. En slik hjemmel bør også kunne åpne for etablering av ytterligere registre for andre typer data som oversendes via satellittsporingssystemet.

Uten egen lovhjemmel for å opprette slike registre vil en være avhengig av konsesjon fra Datatilsynet. Registeret over satellittdata er en hensiktsmessig modell som sikrer er god og tilpasset regulering spesielt gjennom muligheten til å gi egne forskrifter om registeret og bruken av opplysningene.

## 11.6 Salgslagenes kontrollansvar

Salgslagene skal føre kontroll med at saltvannsfiskeloven og bestemmelser gitt i medhold av loven overholdes, jf. lov 13. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv. § 45a *Salgsorganisasjonenes kontrollansvar mv.*.

Ansvar for kontroll er begrenset til opplysninger som naturlig følger av salgslagenes virksomhet, særlig kontroll med at fangstuttak og landet fangst er i samsvar med regulerings- og kvotebestemmelsene. Opprinnelig var kontrollansvaret avgrenset til kvotekontroll med hjemmel i saltvannsfiskeloven § 7 og for øvrig med grunnlag i alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om best mulig beslutningsgrunnlag for vedtak. I 1990 ble salgslagenes rolle og ansvar som kontrollinstans utvidet ved at de skulle medvirke til ressurskontrollen for øvrig, og ved lovendring av saltvannsfiskeloven § 45a i 2001 ble kontrollansvaret utvidet fra et medvirkningsansvar til et selvstendig ansvar for å "utføre kontroll" med at saltvannsfiskeloven blir overholdt, begrenset til opplysninger som naturlig følger av lagenes virksomhet.

I praksis fører salgslagene således kontroll frem til førstegangsomsetning, ved å kontrollere at landingsopplysninger og omsetningsopplysninger samsvarer med fangsten på landingsseddel og sluttседdel. Den praktiske betydning av kontrollhjemlenes plassering i råfiskloven eller saltvannsfiskeloven er imidlertid liten, da det er snakk om relativt identiske opplysninger som kontrolleres på forskjellige stadier. Formålet med kontroll av fangsten i forhold til de opplysninger som er gitt, vil likevel være forskjellig om de kontrolleres i henhold til saltvannsfiskeloven § 45a eller råfiskloven § 7.

Salgslagenes kontroll etter råfiskloven § 7 innebærer kontroll på omsetningstidspunktet, og innebærer blant annet at salgslaget skal sikre korrekt oppgjør, eller reagere mot leveringer i strid med omsetningsretten etter § 2, jf. § 6a. Innen enkelte fiskerier er det for eksempel adgang til å låsette fangsten, hvoretter omsetningen i praksis vil skje ute på havet når kjøper henter fangsten. Kontrollplikten etter råfiskloven § 7 innebærer blant annet

kontroll av at slik omsetning går riktig for seg. Sluttседdelen inneholder omsetningsopplysninger som pris, kvantum og kjøper. Det følger av regelverket at sluttседdel skal utskrives "straks" etter levering, og undertegnes av kjøper og fisker. Dette er nærmere definert i salgslagenes forretningsregler. Undertegning av sluttседdel/bryggeseddel må uansett skje før båten forlater mottaksstedet.

På pelagisk sektor foregår kvotekontrollen i dag løpende, noe som innebærer at fisker ikke får oppgjør for fisk utover kvote. Det gjøres altså et kutt i den siste utbetalingen direkte. Dette anses å være en korrekt måte å håndtere slike saker på av hensyn til både fisker og forvaltningen. Innen hvitfisksektoren foregår kontrollen etterskuddsvis i alle salgslag. Det vil si at vedtak først fattes etter at all verdi er utbetalt. Det er registrert tilfeller opptil 2 år etter. I denne sammenheng opplyses at det for tiden utvikles database for kvoteavregning i Fiskeridirektoratet. Denne vil gi det salgslaget der båten er hjemmehørende løpende tilgang til opplysninger om fangst landet i andre lags distrikt, og legge til rette for fortløpende kontroll av kvote.

Kontrollen etter saltvannsfiskeloven §§ 7 og 45a innebærer i det vesentlige kontroll av opplysninger på landingstidspunktet. Salgslagene har også kompetanse til å bidra med kontrollpersonell på kai, men i dag er Sildesalgslaget og Råfisklaget de eneste lagene med kontrollører. Kontrolloppgavene til salgslagene og Fiskeridirektoratet ved landing av fangst etter saltvannsfiskeloven er identiske, med unntak av at direktoratets kontrollkompetanse også omfatter senere trinn på verdikjeden, jf. saltvannsfiskeloven § 45. Salgslagenes kontroll er også avgrenset etter saltvannsfiskeloven § 45a første ledd annet punktum: *"Kontrollen etter foregående punktum skal være begrenset til opplysninger som naturlig følger av salgsorganisasjonens virksomhet etter lov 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk, særlig kontroll med at fangstuttak og landet fangst er i samsvar med bestemmelser fastsatt i medhold av §§ 4, 5, 5a, 6 og 11 i loven her"*. Fangsten skal således veies ved landing, og det skal kontrolleres at det er riktig art som er fisket med korrekt innblanding av bifangst. Salgslagene kan også bedrive etterkontroll ved eksempelvis å sjekke gårdsdagens sedler.

Det er dermed salgslagene som foretar den løpende kvoteavregning av de kommersielt viktige bestandene i Norge i dag. Fiskeridirektoratet har en kontrollerende funksjon overfor salgslagene ved å påse at kontrollen fungerer, gjennom oppsyn og stikkprøver. Salgslagene har informasjon om fartøyenes kvoter, og kontrollerer at fiskemottakers registreringer om mottatt råstoff er korrekt.

Det er landingsopplysningene (landingseddelen) som er sentrale i den løpende kvoteavregningen.

Det er etter saltvannsfiskeloven § 12 forbudt å omsette fangst som er tatt i strid med reguleringer etter saltvannsfiskeloven, og salgslagenes omsetningsrett med tilhørende kontrollplikt bidrar til å forhindre slik ulovlig omsetning. Omsetnings-, tilvirkings- og utførselforbudene med hjemmel i råfiskloven § 2 får således i seg selv kontrollmessig betydning, ettersom man ikke lovlig kan disponere over fangst til kommersielle formål uten at salgslagene har godkjent disposisjonen. Godkjenning forutsetter at salgslagene er gitt opplysninger om fangsten, som muliggjør kontroll og avregning av uttaket mot fartøyets kvotegrunnlag

Salgslagene har etter gjeldende lovgivning ikke omsetningsrett for andre villevende marine ressurser enn de som er nevnt i råfiskforskriften, som igjen er begrenset av lovens biologiske virkeområde etter § 1. Etter saltvannsfiskeloven § 45a skal også salgslagene i utgangspunktet kun kontrollere opplysninger, som "naturlig følger av salgsgeselskapets virksomhet etter lov 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk". Dersom den biologiske ressursen ikke omfattes av salgslagenes omsetningsrett etter råfiskloven, foreligger det neppe kontrollplikt for salgslagene etter saltvannsfiskeloven. Et eksempel på dette er leppefisk som tidligere ikke lå innenfor råfiskforskriften og salgslagenes omsetningsrett. Leppefisk kunne imidlertid raskt underlegges salgslagenes omsetningsrett ved endring av råfiskforskriften, ettersom leppefisk var omfattet av råfisklovens biologiske virkeområde.

Salgslagene har i dag etter loven heller ikke administrativ inndragningskompetanse og rett til verdien av inndratt fangst for ressurser som ikke omfattes av salgslagenes omsetningsrett. Saltvannsfiskeloven § 7 refererer i dag til "den salgsgeselskapet som førstehåndsomsetningen er lagt til". Fiskeridirektoratet har riktignok generell kompetanse til å fastsette vedtak om administrativ inndragning innenfor lovens virkeområde etter saltvannsfiskeloven § 11 og deltakerloven § 27, uavhengig av salgslagenes omsetningsrett. Imidlertid skal verdien av inndratt fangst tilfalle "vedkommende salgsgeselskapet" og "den salgsgeselskapet som førstehåndsomsetningen er lagt til", ved vedtak fattet av Fiskeridirektoratet etter saltvannsfiskeloven § 11 og deltakerloven § 27. Dessuten er kompetanse til å inndra fangst som følge av overfiskede fartøykvoter eksklusivt lagt til salgslagene etter saltvannsfiskeloven § 7. Det kan dermed ikke inndras etter saltvannsfiskeloven § 7 for de ressurser som ikke er omfattet av salgslagenes omsetningsrett.

### *Utvalgets vurdering*

Det er etter *utvalgets* oppfatning i stor grad et politisk spørsmål om en marin biologisk ressurs skal omfattes av salgslagenes omsetningsrett, ettersom ervervsmessig høsting av ressursen da underlegges salgslagenes bestemmelser om minstepris, lagsavgift, dirigeringsinstruks m.v., samt råfisklovens generelle omsetnings-, tilvirkings- og utførselforbud. Utfordringene innen kontrollarbeidet må således løses på annen måte, dersom det ikke er aktuelt å innta ressursen i salgslagenes omsetningsvirksomhet.

Kontroll av fangst som ikke omfattes av salgslagenes omsetningsrett, må tilpasses høstingen av den enkelte ressurs. Etter *utvalgets* mening vil det ikke være påkrevet å opprette et kvoteavregningssystem der uttaket av naturlige grunner er oversiktlig eller av svært begrenset omfang. Ved stillesittende og lite mobile arter, kan høstingens påvirkning i mange tilfeller overvåkes ved selvsyn ved å oppsøke området og undersøke flora og fauna. Eksempelvis kan tang og tare trolig høstes og overvåkes som i dag med åpning og lukking av hele tarefelt. Taren vokser seg tilbake til gammelt nivå i løpet av fire til fem år. Det er dermed ikke noe ressursmessig behov for at salgslagene eller annen kontrollinstans kontrollerer og avregner uttaket. Uttakskontroll er først og fremst viktig ved migrerende bestander, hvor oversikten og den vitenskapelige sikkerheten er mindre ved vurdering av bestander og rekruttering. Omfanget av høstingen vil her også være en avgjørende faktor. Er etterspørselen etter den marine ressurs liten, vil det være liten grunn til å stille strenge krav til uttakskontroll. Man kan da klare seg med anslag, og eventuelt fastsette redskaps-, tids-, og områdebegrensninger som sporadisk kontrolleres på stedet.

Kontrolloppgavene må videre etter *utvalgets* mening legges der hvor uttaket vil påvirke økosystemet og andre kommersielle bestander på en negativ måte, basert på etterspørsel, vitenskapelig sikkerhet og betydning for andre viktige arter i næringskjeden. Den tekniske utvikling, og særlig den bioteknologiske, gjør det sannsynlig at etterspørselsbildet for villevende marine ressurser vil endre seg i fremtiden. Nye masseuttak må kunne kontrolleres på en tilfredsstillende måte. Etter *Utvalgets* vurdering bør en ny havressurslov etablere et hjemmelsgrunnlag for alternative kontrollformer.

Utvalget foreslår som løsning for ressursuttak som må kontrolleres jevnlig, at departementet gis adgang til å pålegge høstere å omsette villevende marine ressurser som ikke regnes som råfisk gjen-

nom en salgsgorganisasjon eller annen kontrollende institusjon. En slik løsning vil bidra til at råfisklovens regler om minstepris, dirigering, lagsavgift osv. ikke får anvendelse, samtidig som ressursen kan omsettes gjennom en salgsgorganisasjon, som har etablerte systemer for kvoteavregning og kontroll. Dersom en slik løsning skal være aktuell, må salgslagene kompenseres for det kontrollansvar lagene påtar seg uten å få trukket inn lagsavgift. Midler fra ulovlig fangst som ikke er råfisk bør også kunne tildeles vedkommende salgsgorganisasjon fra Havressursfondet i medhold av lovutkastet § 13-3 annet ledd. Deler av en slik finansiering kan dermed skje gjennom tilbakeførte midler fra ulovlig fangst som ikke er råfisk. Alternativt kan råfiskloven endres, slik at annen fangst enn råfisk kan omfattes av salgslagenes omsetningsrett uten at salgslagene gis rett til å fastsette minstepris, dirigere fangster osv. Salgslagene vil da ha rett til lagsavgift, men samtidig ha plikt til å forestå avregning og kontroll av slik fangst. Utvalget har i kap. 16.2.5 gitt et forslag til lov som åpner for dette. Dersom ingen løsninger som involverer salgslagene er aktuelle, kan også uavhengige kjøpere etter forslaget pålegges å avregne fangst mot kvote. Administrativ tilbakeføring av slik fangst eller tilsvarende verdi må imidlertid foretas av departementet eller annen myndighet som er gitt slik kompetanse.

## 11.7 Kontrollplikter for høsting i erverv.

Med hjemmel i saltvannsfiskeloven er det gitt nærmere regler i forskjellige forskrifter som pålegger ervervsutøvere både på sjøsiden og landsiden kontrollplikter. Påleggene er gitt for å hindre at ulovlige handlinger lett kan utføres, og for å sikre at det blir gitt tilstrekkelige og korrekte opplysninger om uttaket fra ressursene i havet.

Etter saltvannsfiskeloven §§ 9 og 9a foreligger det en plikt for både fiskefartøy og mottaker til å gi oppgave til salgslagene om fisket, mottaket og omsetningen av fangsten. De nærmere vilkår er regulert i blant annet forskrift 13. november 1995 nr. 884 om oppgave- og opplysningsplikt og forskrift 26. juli 1993 nr. 772 om oppgaveplikt for fiske- og fangstfartøy mv.

### 11.7.1 Landings- og sluttседdel

Hjemmelen for å utstede landings- og sluttседdel finnes i råfiskloven § 7 og saltvannsfiskeloven § 9a, men opplysningene kontrolleres i medhold av saltvannsfiskeloven § 45 for Fiskeridirektoratet og

saltvannsfiskeloven § 45a for vedkommende salgsgorganisasjon, jf. råfiskloven § 7 første punktum.

De fleste fangster omsettes og landes samtidig, mens det ved for eksempel frysing av fangsten kan gå noe tid før den omsettes. Omsetningsopplysningene på sluttседdelen vil i slike tilfeller bli sluttført senere enn landingstidspunktet. I 2001 ble derfor salgslagenes kontrollplikt utvidet og ytterligere forankret i lovverket gjennom en endring i råfiskloven § 7: "*Kontrollen omfatter også råfisk som blir landet, herunder overført fra fiskefartøyet til annet fartøy eller overført til oppdrett eller havbeite, uten at omsetning finner sted*". Bestemmelsen hjemler i dag forskrift 22. januar 2003 nr. 57 om landings og omsetningsopplysninger som delvis er trådt i kraft. Fiskeridirektoratet har fått i oppgave å utforme de nærmere bestemmelser om blant annet landingsopplysninger. Hovedformålet med å innføre landingssteddelen var å innføre kvoteavregning basert på landet og ikke omsatt kvantum.

Landingssteddel-forskriften innfører oppgaveplikt for de tilfellene der fisk landes uten at den samtidig omsettes i første hånd. Opplysninger skal gis på landingssteddel og innebærer at de samme opplysninger skal gis som på en sluttседdel med unntak av pris. Landingsopplysninger skal skrives når en fangst landes, uavhengig av om fangsten samtidig omsettes. Kravet til landingssteddel omfatter også overføring fra fiskefartøy til et annet fartøy, og det omfatter fangster overført til oppdrett eller havbeite, uten at omsetning finner sted. Opplysningsplikten omfatter således enhver som mottar, oppbevarer, omlaster eller omsetter fangst fra ethvert fartøy. En ordinær førstehåndskjøper vil nå lovlig kunne operere som mottaker av fisk for mellomlagring uten å kjøpe den. Dette vil ikke være en levering, men en landing. Landing kan også skje i andre sammenhenger, for eksempel til annet fartøy. I tillegg kan landing skje etter at fisken er omsatt i første hånd og tilhørende sluttседdel er utstedet, for eksempel landing fra føringsbåt til landanlegg.

### Utvalgets vurdering

Saltvannsfiskeloven § 9a ble i 2001 endret for å gi hjemmel til å pålegge utstedelse av landingssteddel. Ordlyden i saltvannsfiskeloven § 9a omfatter nå enhver som mottar, oppbevarer og omsetter fangst. Man er således etter lovendringen ikke lenger begrenset av råfiskloven § 7 og råfisklovens virkeområde. Dette taler etter *utvalgets* mening for at det bør innføres en felles hjemmel i den nye havressursloven både for oppgaveplikten og sanksjonene. Utvalgets forslag er gitt i lovutkastet § 8-6, samt kap. XIII hva angår sanksjonene.

### 11.7.2 Førings av fangstdagbok og andre rapporteringsplikter

Departementet har etter saltvannsfiskeoven § 9 første ledd hjemmel til å gi forskrifter som pålegger eier eller bruker av fiske- og fangstfartøy å gi oppgave til fiskeridirektoratet eller salgsgorganisasjonene om "fangstkvanrum, størrelsessammensetning, fiskeslag, fangsttid, fangstområde, fiskerskap, fangstens verdi, avgang fra fangstfeltet, ankomst til havn, til hvem og til hvilken anvendelse fangsten skal leveres og regnskap for fartøyets drift". I medhold av annet punktum kan departementet gi nærmere forskrifter utover ovennevnte, herunder om opplysninger i forhold til selvtilvirkning, forhåndsvarsling og levering mv.

De minste fartøyene, dvs. fartøy under 13 meter, er etter forskriften ikke pålagt spesielle plikter til å føre fangstdagbok. Fartøy mellom 13 og 21 meter skal føre forenklet fangstdagbok, mens fartøy over 21 meter skal føre ordinær fangstdagbok. Enkelte større fartøy skal i tillegg sende rapporter til Fiskeridirektoratet, og ombordprodusenter av hvitfisk skal i tillegg sende rapporter også ved fiske i Norges økonomiske sone. Det gjelder enkelte utvidelser av føringsplikten for enkelte mindre fartøy under 21 meter. For fiske i andre lands soner og i internasjonalt farvann gjelder egne regler om rapportering.

Kjernen i plikten til å føre fangstdagbok er lik enten det er tale om forenklet eller ordinær fangstdagbok. Fangstområde, art og kvantum skal fortløpende føres inn og alle opplysninger skal være ført inn før ankomst til havn. Ved føring av ordinær fangstdagbok, skal opplysningene om fangsten fra et hal/kast føres inn i boken før neste tas om bord. Plikten til å føre dagbok innebærer at fisker må beregne mengde fisk som tas om bord og som slippes ut. Om bord i fartøyer kan det være forskjellige fysiske forhold som påvirker omfanget av arbeid den enkelte fisker må legge ned i estimeringen.

Formålet med dagboken i forhold til landingskontroll er å hindre at det landes fisk som ikke registreres på landings-/sluttsedler. Kontrollen ved landing på kai sjekker normalt forholdet mellom det som er ført i dagboken og det som er ført på seddel. I og med at dagboken skal være ferdig ført ankomst havn og fisker ikke vet om han blir underlagt kontroll, blir det vanskelig å unndra større kvantum fisk fra registrering på landings-/sluttsedler. I lys av hvor store kvantum som landes fra de mindre fartøyene og antall landinger fra slike fartøy, er det grunnlag for å si at effekten av plikten til føre dagbok er stor også for disse.

Kontroll av bifangst og andre forhold som skjer under høsting kan ikke bare foretas ved landing siden høstingen gjerne skjer i flere områder på samme tur med forskjellige regler. Fartøy som er pålagt å føre ordinær fangstdagbok er større og opererer ofte over lengre tid på havet av gangen. Plikten for slike større fartøy til å føre ordinær fangstdagbok gjør det dermed mulig å kontrollere at reglene er overholdt i de enkelte områdene. Fartøyer som er underlagt plikt til sende rapporter under høstingen til Fiskeridirektoratet er pålagt plikten primært for statistikkformål.

Overtredelse av reglene om føring av dagbok representerer i dag flertallet av de sakene som følges som regelbrudd avdekket gjennom kontrollvirksomheten. De fleste av sakene er formalovertrædelser, som normalt avgjøres med advarsler. Saker som omfatter unnlatt føring av dagboken i sin helhet eller større avvik i art og kvantum, fører til politianmeldelse.

For å sikre at mottakeren ikke urettmessig tilegner seg fisk, er høster gjennom reglene om veiing og føring av sedler, gitt uhindret adgang til å følge veiingen og overvåke denne. På denne måten sikres høster den kontrollmulighet vedkommende trenger, og det seddelførte kvantumet kan dermed benyttes som sammenligningsgrunnlag.

#### Utvalgets vurdering

Etter *utvalgets* mening bør ikke plikten til å føre fangstdagbok være begrenset til fisk, men gjelde for uttak av alle viltlevende marine ressurser som vil bli omfattet av ny havressurslov.

Utvalget foreslår at det i ny havressurslov i § 8-4 gis hjemmel til å kreve at fangstopplysninger formidles på den mest effektive måte i samsvar med utviklingen på området. Kostnadene bør begrenses til de fartøy og høstingsvirksomheter der behovet gjør det påkrevet etter en kost-nytte-vurdering.

### 11.7.3 Oppgaveplikt for mottaker

Mottaker av landet fangst har plikt til å kontrollere mottaket. Plikten er etablert i forskrift 22. januar 2003 om opplysningsplikt ved landing og omsetning av fisk, gitt med hjemmel i lov 13. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv. § 9 og 9a, i tillegg til lov 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk mv. § 7. Overtredelser av reglene om føring av sedler hos mottaker utgjør den andre majoritetsgruppen av overtredelser som avdekkes gjennom kontrollvirksomheten. Kontrollen retter seg primært mot kjøpere og mottakere. For å opprettholde en tilstrekkelig preventiv effekt av kontrollen er det

viktig å legge til rette for at etterprøving hos mottaker i forhold til fangst dagbok kan gjennomføres på en så enkel og effektiv måte som mulig.

Mottaker av fangsten skal etter saltvannsfiskeloven § 9a gi oppgaver om "fangstuttaket". Ved landing av fangst skal all fangsten veies fortløpende og det skal utstedes landingsseddel eller sluttседdel straks etter at landingen er fullført og før fisker forlater mottaksstedet. Dette muliggjør kontroll av om seddelen er fylt ut og inneholder korrekte opplysninger ved at fangsten fremdeles befinner seg på stedet.

Plikten til å veie fangsten fortløpende under lossingen og føre sluttседdel ble innført i 1990. Man baserte seg da på å bruke det samme dokumentet som allerede ble fylt ut ved all førstehåndsomsetning av fangst. Sluttседdel ble nemlig brukt av alle salgslag allerede. Sedlene ble sendt til salgslagene som foretok kvotekontroll og videresendte opplysningene til Fiskeridirektoratet. Dagens forskrift baserer seg i utgangspunktet på det samme systemet ved at opplysningene skal gis på sedler som sendes salgslaget. Opplysninger skal gis på landingsseddel dersom fangsten landes uten at den samtidig omsettes i første hånd, mens opplysningene gis på sluttседdel dersom omsetningen skjer samtidig. På denne måten unngår man at aktørene må fylle ut et dokument til kontrollformål og et annet til omsetningsformål.

I medhold av samme forskrift er mottakere av fangst pålagt å føre journal med opplysninger om all fangst som er mottatt. Journalen skal hovedsakelig bestå av opplysninger som allerede finnes på sedlene. I tillegg skal det for ikke omsatt fangst, føres inn opplysninger om uttak fra lager. Det er lagt til rette for elektronisk føring av pliktig journal. Formålet med denne plikten er å legge til rette for enklere og mer effektiv gjennomføring av kontroll, blant annet fordi opplysningene blir gjort lettere tilgjengelig.

#### **11.7.4 Registreringsplikt for kjøpere i første hånd og mottakere.**

Kjøpere i første hånd av råfisk er underlagt registreringsplikt i medhold av lov 24. juni 1994 nr. 34 om registrering som kjøper i første hånd av råfisk m.v. Lovens formål er etter § 1 "å føre tilsyn med omsetningsleddene i førstehåndsomsetningen av råfisk mv.". Hensikten med en slik registreringsordning er å få en samlet oversikt over de aktuelle kjøperne til enhver tid. Sett i et kontrollperspektiv er dette viktig. For at Fiskeridirektoratet og salgslagene effektivt skal kunne utøve den kontrollmyndighet de er pålagt etter blant annet saltvannsfiskeloven

og råfiskeloven, er det avgjørende å ha en oversikt over kjøpergruppen. En slik oversikt vil bedre muligheten for å drive kontroll med at omsetningsreguleringer og fiskerilovgivning generelt overholdes. Kjøper av fangsten er også forpliktet til å oppgi opplysninger om fangsten etter råfiskeloven § 7 annet ledd, ved utferdigelse av landings- eller sluttседdel.

### **11.8 Kontrollplikter om bord i høstingsfartøy**

#### **11.8.1 Tekniske dokumenter og tegninger**

Med hjemmel i saltvannsfiskeloven § 4 første ledd q) kan det gis regler om plikt til å ha godkjent kalibreringsdokumenter, lasteromtegninger og stuingsoversikter om bord.

Det er i forskrifts form gitt pålegg om å ha godkjente kalibreringsdokumenter om bord i fartøyer som er utstyrt med isvanns- eller RSW-tanker. Formålet med dette er å gjøre det mulig å benytte peiling av tankene som et ledd i kontrollen. Slik regler bidrar til å bedre kontrollen, selv om Fiskeridirektoratet ikke selv benytter peiling av tanker som noe sentralt kontrollverktøy i forhold til norske fartøyer. Betydningen er større ved kontroll av utenlandske fartøyer på havet.

I forhold til fartøyer utstyrt med vanlige lasterom for føring av fersk eller frossen fangst er det for fartøyer over 24 meter innført en plikt til å ha kontrollerte tegninger av lasterom om bord ved høsting i farvann under norsk jurisdiksjon. Tegningene skal angi det enkelte roms brutto lagringskapasitet i kubikkmeter. Lagringskapasitet er sentral når det skal beregnes hvor mye fisk som befinner seg i et rom, eller for å avdekke om rommet er tilpasset for å unndra fangst fra kontroll. Betydningen for kontrollen er størst på havet og det knytter seg ikke spesielle problemer til plikten i dag.

I medhold av samme bestemmelse i lov om saltvannsfiske kan det også innføres plikt til å føre stuingsoversikt. Det er ikke gitt slike regler, men for tiden foreligger konkrete forslag om det. Det antas at slike regler vil kunne være forholdsvis effektive som et kontrollverktøy, med tanke på opptelling av fangstbeholdningen. Dette fordrer imidlertid at føring av oversikt med feil innhold belegges med sanksjoner.

#### **11.8.2 Satelittsporing og påbud om annet kontrollutstyr**

I medhold av saltvannsfiskeloven § 4 første ledd s) kan det gis regler om plikt til å ha og anvende



bestemt utstyr for kontroll, rapportering og posisjonsbestemmelse. Ved forskrift er det innført plikt til å ha godkjent utstyr om bord som automatisk sender opplysninger om fartøyets posisjon, kurs og fart en gang hver time. Slik automatisk overføring av posisjonsopplysninger benevnes som satellittsporing. Opplysningene sendes til Fiskeridirektoratet og blir oppbevart i et eget register opprettet i medhold av saltvannsfiskeoven § 45 syvende ledd.

Opplysningene benyttes til blant annet kontrollformål. I forhold til håndheving av plikten er de største problemene knyttet til at en del fartøyer ikke sender pliktige opplysninger. Grunnen til manglende overføring av signal kan være flere, fra forsettlige handlinger der utstyr slås av eller manipuleres, uaktsomme handlinger eller årsaker som ikke kan lastes høster, for eksempel når fartøyet beveger seg inn i en for høster ukjent satellittskygge.

Det pågår utvikling av programvare for automatisk sending av også andre pliktige opplysninger i form av rapporter fra fartøyene. Hjemmel som i § 4 første ledd s) vil være viktig når slike programmer er ferdig utviklet og klar til utplassering. Opplysningene representerer et viktig i verktøy i kontrollsammenheng og vil utvikles videre over tid og gi enda større effekt. Utviklingen går i retning av at større og større deler av flåten vil bli underlagt samme plikt. Det kan også tenkes at slik plikt kan innføres overfor rene omlastingsfartøy.

### 11.8.3 Plikt til adskilt stuing og sortering

Regler som pålegger adskilt stuing og sortering kan innføres med hjemmel i saltvannsfiskeoven § 4 første ledd r). Med adskilt stuing menes at forskjellige arter eller produkter skal holdes adskilt i rommene om bord i et fartøy. Formålet er å gjøre kontroll av den aktuelle lasten lettere. Frem til i dag er det ikke gitt regler som pålegger adskilt stuing om bord.

Det har flere ganger vært foreslått innført slike regler, men hensynet til sikkerhet om bord i fartøyene har medført at forslagene ikke er tatt til følge. Det dreier seg om hensynet til fartøyenes stabilitet. Til vanlig er det slik at rommene fylles på en fastlagt måte for å beholde stabilitet. Adskilt stuing medfører at rommene ikke lengre kan fylles på samme måte, noe som kan medføre stabilitetsproblemer. Problemer kan unngås dersom rom deles opp med skott. I dag er det bare et fåtall helt nye fartøy som er bygd slik at adskilt stuing kan gjennomføres.

*Utvalget* finner at hjemmelen bør videreføres. En slik hjemmel vil være viktig ved gjennomføring av kontroll. Imidlertid bør hjemmelen fortsatt ikke

benyttes dersom adskilt stuing eller sortering av deler av fangsten vil gå utover fartøyets stabilitet og sjøsikkerheten for øvrig. Utvalgets forslag er gitt i lovutkastet § 8-1 første ledd.

### 11.8.4 Tilgjengelighet på radio

Med hjemmel i saltvannsfiskeoven § 9 annet ledd første punktum kan deltakere i fiske og fangst pålegges å lytte på radio for å motta meldinger om reguleringer som blir iverksatt til bestemte tider. Annet punktum gir departementet hjemmel til å gi nærmere regler om kunngjøring av slike meldinger. Etter tredje punktum kan høster også pålegges å lytte og besvare anrop på radiotelefon. Plikten til å selv holde seg oppdatert om regelendringer og således unngå rettsvilfarelse følger av rettspraksis, uavhengig av bestemmelsen.

Utvalgets vurdering

*Utvalget* mener at bestemmelsen bør videreføres for å tydeliggjøre yrkesutøvers ansvar for å holde seg oppdatert innenfor de høstingsvirksomheter som bedrives til enhver tid, og overtredelse av bestemmelsen i seg selv vil kunne medføre straffansvar. Lovens forutsetning om at meldinger om reguleringer gis til bestemte frekvenser til fastsatte tider vil videre være til hjelp for yrkesutøveren i å holde seg oppdatert, og regelen gis derved for en stor del av hensyn til yrkesutøveren selv. *Utvalget* ønsker videre at loven skal kunne ta høyde for fremtidig utvikling i kommunikasjons-teknologi. I lovforslaget § 7-6 foreslås derfor at hjemmelen også omfatter plikt til å anskaffe og bruke annet kommunikasjonsutstyr.

*Utvalget* ønsker også å videreføre plikten etter saltvannsfiskeoven § 9 annet ledd tredje punktum til å lytte på og besvare anrop på radiotelefon. En slik plikt er viktig å lovfeste for at fartøy ikke skal unndra seg, forsinke eller på annen måte vanskeliggjøre gjennomføringen av kontroll eller generelle pålegg som Kystvakten eller annen myndighet anviser.

### 11.8.5 Forbud mot å ha visse typer redskap og utstyr om bord under høsting

Med hjemmel i saltvannsfiskeoven § 4 første ledd m) kan det gis regler om forbud mot å ha visse typer redskap om bord eller regler om hvordan slike skal oppbevares om bord.

I dag er det ikke gitt regler som forbyr å ha om bord redskaper som ikke lovlig kan benyttes i det området fartøyet befinner seg i. Hovedgrunnen for dette er at det for en del fartøy er slik at de under samme tur fisker i forskjellige områder. Forbud

mot å ha om bord utstyr som ikke er lovlig i et område ville medføre at fartøy måtte gå til land for å hente annen redskap i forbindelse med skifte av område. Fiske nord og sør for 64°N med trål er et eksempel. Maskevidden er 120 millimeter sør for grensen og 135 millimeter nord for. Det er ikke gitt regler om forbud mot å ha om bord redskap eller deler av redskap som uansett ville være ulovlig.

I de såkalte maskeviddeforskriftene for fiske etter fisk og sild, samt reker og sjøkreps, er det fastsatt regler om redskap som ikke oppfyller kravene i det fiskeriet som fartøyet driver. Utgangspunktet i reglene er at det forbudt å ha redskap på dekk som ikke oppfyller kravene for den fangst som drives. Likevel kan deler av slikt redskap oppbevares på dekk når det ikke lettvinnt kan tas i bruk. Sentrale deler av en trål skal være fradelt resten av redskap, stuert vekk, dekket av presenning og surret.

Hovedformålet med reglene er å hindre at ulovlig redskap lett kan tas i bruk under høsting. De reglene som finnes er relativt enkle å kontrollere og håndheve og skaper derfor ikke spesielle problemer.

I medhold av saltvannsfiskeoven § 4 første ledd p) kan det gis regler som forbyr eller regulerer bruken av bestemte typer utstyr som kan benyttes til sortering eller dumping av fisk eller ferdig produkt. Det er inntil nå bare gitt regler som forbyr bruk av sorteringsinnretninger om bord i fartøy som fisker makrell. I andre fiskerier foreligger det varierende grad av behov for tilsvarende regler hovedsakelig for å gjøre det vanskeligere å dumpe fangst. De reglene som eksisterer er enkle å kontrollere og håndheve i medfører ikke problemer i særlig grad. Utvalgets forslag er gitt i lovutkastet § 8-1 første ledd.

## 11.9 Kontrollkriterier

### 11.9.1 Faktorer for beregning av rund fisk.

I medhold av saltvannsfiskeoven § 4 første ledd t) kan det gis regler om faktorer for beregning av rund vekt for fangst som landes, produseres, oppbevares eller transporteres.

Hjemmelen ble innført ved lov 15. juni 2001 nr. 51 til saltvannsfiskeoven § 4 første ledd t). Omregningsfaktorer har blitt benyttet i statistikkssammenheng også før systemet med kvoter ble innført. Etter at kvoter ble innført oppstod det et behov for å kontrollere at ikke kvotene ble overhøstet. Kvotene er gitt i rund vekt, men fangsten ofte landes i mer eller mindre bearbeidet grad. Kvantumet oppgis i produktvekt på sedlene. Omregningsfaktorer

benyttes for å regne om produktvekten til rundvekt som så belastes kvotene. Gjennom det samme systemet blir statistikkbehovet også dekket.

Det har eksistert regler for bruk av omregningsfaktorer i kvotesammenheng lenge før lovendringen i 2001. Hjemmelen har vært utledet av de generelle reguleringsfullmaktene. Disse reglene er ikke endret etter lovendringen. Det foreligger et behov for endringer i dette regelverket, et arbeid som akkurat har startet opp. Eventuelle nye regler vil bli hjemlet i utvalgets forslag § 8-2.

Noe av behovet for endringer av eksisterende regler skriver seg fra saker avdekket under kontroll. Det viser seg at det til en viss grad produseres filetprodukter om bord i fabrikkfartøy som det ikke finnes offisielle omregningsfaktorer for. Dette synliggjøres ikke gjennom fangstdagbokføringen og sedlene. Føringen baserer seg på produkter som ikke er i samsvar med det som faktisk produseres og kvoteavregningen blir ikke korrekt i forhold til det som faktisk høstes regnet i rundvekt.

Vann som følger med fangsten når den veies representerer et annet problem i kvoteavregningssammenheng. Noe vann følger med og skal ikke belastes kvoten. På pelagisk sektor er det med hjemmel i bokstav t innført egen forskrift om vanttrenk. Dette er et trekk som gjøres etter veiing og som skal synliggjøres på seddelen. Kvoten belastes med det kvantum en står igjen med etter fratrekking. Det er ulik praksis langs kysten i dag når det gjelder vanttrenk knyttet til hvitfisk. Det er således behov for å harmonisere vanttrenksbestemmelsene gjennom å innføre tilsvarende regler på hvitfisksektoren.

Hjemmelen i lovutkastet gir også mulighet til å innføre faktorer til bruk i kontrollssammenheng. Kontrollen baserer seg ofte på kontroll av ferdig produkt. Siden opplysningene på sedlene, som jo er det tallet som etterprøves, er gitt i produktvekt må det foretas en omregning for å kunne sammenligne. I denne sammenhengen er det ofte behov for andre faktorer enn det som benyttes i kvoteavregningssammenheng fordi det ofte er tale om andre produkter, hovedsakelig mer bearbejdede. Det er ikke innført regler om slike faktorer.

### 11.10 Meddelelse av opplysninger til bruk i kontroll

En effektiv ressurskontroll er avhengig av et godt samarbeid mellom flere offentlige etater. Det eksisterer imidlertid bestemmelser om taushetsplikt for andre etater med noe forskjellig utforming, som kan innebære at det kan bli vanskelig å

frita forskjellige kontrollerende myndigheter fra lovpålagt taushetsplikt. Et eksempel her er lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning (ligningsloven) § 3-13 nr.1 som stiller opp en generell taushetsplikt, mens det i loven § 3-13 nr. 2 oppstilles unntak som gir offentlig myndighet opplysningsrett i visse tilfeller. Fiskeridirektoratet vil i mange tilfeller ha behov for tilgang til opplysninger i Skatteetaten om forhold som hører under Fiskeridirektoratets ansvarsområde, for eksempel om svart omsetning av fisk. Problemet er imidlertid at det ikke er gjort noe unntak fra taushetsplikten for opplysninger som er relevante for ressurskontroll. I dag løses problemet under betraktningen av at svart omsetning av fisk kan medføre avgiftsunndragelse, slik at unntaket i § 3-13 nr. 2a om avgift kan komme til anvendelse. Det er imidlertid ikke en god løsning i det daglige at saksbehandlere skal lete etter unntak på denne måten,

I enkelte lover forutsettes at taushetsbelagte opplysninger kun kan utgis når andre lover positivt fastslår en rett til slike opplysninger. Et slikt eksempel er lov 10. juni 1966 nr. 5 om toll (tolloven) § 8 nr. 2 bokstav g, som unntar myndighetene fra taushetsplikt *"til andre ifølge lovpåbud som fastsetter eller klart forutsetter at taushetsplikten ikke skal være til hinder for å gi opplysningene."* Den beste løsning i forhold til å utveksle nødvendige kontrollopplysninger mellom havressursloven og blant annet tolloven og ligningsloven, vil således være en generell hjemmel om utveksling av opplysninger til kontrollformål.

I forbindelse med vedtakelsen av lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvaktens § 20 ble det vedtatt en egen bestemmelse som løste spørsmålet for Kystvaktens del. Kystvaktloven § 20 har følgende ord-

lyd: *"Kystvaktens tjenestemenn kan uten hinder av taushetsplikt gi vedkommende kontrollmyndighet, politi eller påtalemyndighet opplysninger som har naturlig sammenheng med Kystvaktens oppgaver i medhold av denne lov. Taushetsplikt som påhviler tjenestemenn i andre kontrollmyndigheter, politi og påtalemyndighet er ikke til hinder for at disse meddeler opplysninger som nevnt i første ledd til Kystvaktens. Kongen kan gi nærmere bestemmelser om utveksling av opplysninger etter første og annet ledd."*

#### Utvalgets vurdering

Utvalget finner det nødvendig at Fiskeridirektoratets personell uten hinder av taushetsplikt kan motta relevante opplysninger som har naturlig sammenheng med Fiskeridirektoratets kontrollvirksomhet fra annen kontrollmyndighet, politi eller påtalemyndighet. På samme måte bør kontrollopplysninger kunne meddeles andre veien, slik at Fiskeridirektoratet har klar hjemmel til å bistå andre offentlige kontrollører. Av den grunn foreslår utvalget at det gis en tilsvarende hjemmel som kystvaktloven § 20. En slik hjemmel antas å tilfredsstille både Fiskeridirektoratets og andre kontrollmyndigheters behov for utveksling av relevante kontrollopplysninger innenfor lovens virkeområde.

Forslaget forutsetter at kontrollpersonell og relevante opplysninger skal forstås vidt, og omfatte enhver relevant opplysning for vedkommende som i embeds medfør bedriver lovpålagt kontrollvirksomhet. Imidlertid forutsettes at opplysningene kun kan benyttes til utførelse av slik kontroll, og ikke kan benyttes i kontroll som ikke er lovpålagt eller i andre sammenhenger.

## Kapittel 12

# Erstatning

Kapittel VI i saltvannsfiskeloven omhandler reglene for tapt redskap, mens kap. VIII gir regler ved erstatningsansvar i tilknytning til skade under fiske eller fangst. Lovbestemmelser om erstatning gjelder etter saltvannsfiskeloven § 1 direkte også for utenlandske fartøy i farvann underlagt norsk jurisdiksjon.

### 12.1 Bergelønn og innløsning for tapt redskap

Kap. VI om berging og innløsning gjelder kun ved berging av fangst, tapt redskap og annet utstyr som benyttes i fiskerivirksomhet. Berging av selve fartøyet reguleres av sjøloven av 24. juni 1994 nr. 39 kap. 16. Saltvannsfiskeloven § 29 pålegger den som berger bortdrevet, tapt eller etterlatt redskap, herunder lettboat og annet utstyr, å gi melding om dette til eieren eller nærmeste offentlige myndighet så snart som mulig. Berget fangst tilfaller etter § 29 annet ledd bergeren. Er verdien av fangsten betydelig større enn bergelønnen, kan denne helt eller delvis falle bort.

Etter § 30 fastsettes bergerens bergelønn i samsvar med sedvane eller til det som anses rimelig. Bergelønn må i henhold til første ledd annet punktum ikke overstige verdien av det bergede, og det vil derfor i de fleste tilfeller være bruksverdien av det bergede som må legges til grunn. Er berget redskap uten verdi på grunn av dens beskaffenhet, vil det heller ikke foreligge grunnlag for bergelønn. Dette samsvarer med sjøloven § 445 første ledd. Etter rettspraksis har man ikke rett til bergelønn før det foreligger en bergingssituasjon. I RG 1962 s. 521 legger Hålogaland lagmannsrett til grunn at garnlenken må være løsgjort fra fartøyet før det foreligger en bergingssituasjon.

Saltvannsfiskeloven § 31 fastslår at eier ikke er forpliktet til å løse inn berget fangst eller fiskeutstyr. Det bergede kan ikke kreves utlevert før bergelønn og kostnader er dekket, og gir dermed berger en retensjonsrett i forhold til dekking av bergelønn og kostnader i forbindelse med bergingen. Dersom det foreligger avtale med eier om berging, vil imidlertid krav kunne fremmes etter sjølovens

kap. 16. Departementet kan etter saltvannsfiskeloven § 32 fastsette forskrifter om berging av redskaper. Hjemmelen ble i sin tid gitt for å utfylle hovedreglene, men hjemmelen er pr. i dag ikke benyttet.

#### *Utvalgets vurdering*

Utvalget mener at disse særregler for berging og innløsning av tapt fangst og utstyr har sin funksjon, ved å motivere til at fangst ikke går unødig til spille eller at ikke redskap og utstyr i fiskerivirksomheten skader eller forsøpler i økosystemet. Bestemmelsene har imidlertid hatt en litt for sentral plassering som eget kapittel. Utvalget er av den oppfatning at det vil være mer rasjonelt å slå sammen bestemmelsene og legge dem inn i kapitlet om orden på høstingsfelt (lovutkastet kap. IX).

### 12.2 Objektivt ansvar

Saltvannsfiskeloven § 42 oppstiller objektivt ansvar for skade på utsatt redskap fra fartøy og i sjøen, slik at ansvar kan inntreffe selv om man ikke har opptrådt uaktsomt. Saltvannsfiskeloven § 42 annet ledd oppstiller en lempingsregel hvor ansvaret kan reduseres eller helt falle bort, dersom påstått skadevolder kan bevise at han er uten skyld i skaden. Annet ledd vil kunne få anvendelse når påstått skadevolder klart kan bevise at han ikke har opptrådt uaktsomt i situasjonen, f.eks. at plutselig uvær tvinger han til å manøvrere på en måte som fører til skade. I RG 1963 s. 386 fritas det for ansvar selv om det objektive ansvar kom til anvendelse. Første og annet ledd oppstiller samlet en omvendt bevisbyrde, hvor uttrykket "godtgjøre" er brukt for å fremheve at det må foreligge stor sannsynlighetsgrad for at skaden skyldes et hendelig uhell. RG 1954 s. 242, RG 1970 s. 102 og Rt. 2000 s. 142 behandler bevisspørsmål. Lempingsregelen i § 42 annet ledd er ment å være uttømmende, og andre lempingsregler som følge av lov eller ulovfestede prinsipper, kommer således ikke til anvendelse.

Det objektive ansvar gjelder alle typer utsatte redskaper, og omfatter også skader som påføres under setting og trekking. Redskaper som befinner

seg om bord eller i land omfattes ikke av bestemmelsen. Det samme gjelder skade på fartøyet eller på mannskapet om bord. Objektivt ansvar kommer ikke til anvendelse på et fiskefartøy som er underveis for å starte et fiske, og får redskap ødelagt og avbrudd i fiske som følge av kollisjon med et annet fartøy. Ved en slik kollisjon kommer sjøloven og alminnelige erstatningsrettelige regler til anvendelse, jf. RG 1960 s. 252. Ansvarer omfatter også tap av fangst og tap som følge av avbrekk i fisket (indirekte tap). Den objektive erstatningsplikt gjelder ikke bare fiskefartøy, men enhver virksomhet som forårsaker skade eller ethvert annet fartøy som forårsaker skade på redskaper. At regelen rammer annen virksomhet presiseres også ved kgl. res. 10. aug. 1984 nr. 1552 i medhold av § 2 tredje ledd hvor regelen får anvendelse så langt den passer. Indirekte skade som f.eks. skrap etterlatt på fiskefeltet som forårsaker skader på fiskeredskaper omfattes således av det objektive ansvar.

#### *Utvalgets vurdering*

Bestemmelsen regulerer et særlig objektivt ansvar hos skadevolder for oppstått skade på redskap uavhengig av skyld, til forskjell fra hovedregelen i erstatningsretten om at skadelidte må bevise uaktsomhet hos skadevolder. I Ot. prp. nr. 85 (1981-82) s. 42 vises det særlig til behovet for en slik ansvarsregel i forhold til annen virksomhet enn fiske. Regelen samsvarer godt med aktsomhetsplikten etter § 14 som gjelder for enhver. Skadelidte må likevel bevise adekvat årsakssammenheng mellom virksomheten og den inntrufne skade. *Utvalget* finner at det bør oppfordres til aktsom opptreden på og i tilknytning til høstingsområder, og finner at et lovfestet objektivt ansvar er nødvendig og ønskelig som utgangspunkt for å redusere risiko for skade på ressursgrunnlaget eller fangstmuligheter. Lempningsregelen i annet ledd vil være tilstrekkelig til å redusere eller frikjenne for ansvar der det er nødvendig. *Utvalget* finner således at bestemmelsen bør videreføres.

### **12.3 Sjøpant**

For krav på skadeerstatning etter reglene i saltvannsfiskekloven kap. V og VIII, gir saltvannsfiskekloven § 44 panterrett i det skadevoldende lags fartøyer, redskaper og fangst. Panteretten faller etter annet ledd bort når fangsten er levert, men fordringshaveren får likevel panterrett i salgssummen. Etter sjøloven § 52 har sjøpanterrett fortrinnsrett foran alle andre heftelser i skipet.

#### *Utvalgets vurdering*

Panterett bidrar til prioritetssikring av kravet og kan også motivere til raskere oppfyllelse av utestående krav på erstatning. Det kan vurderes om det er nødvendig med en slik sikringsrett ved siden av vanlig utleggspant, men *utvalget* ser ingen grunn til å endre på dagens rettsstilstand. *Utvalget* mener imidlertid at ordlyden "skadevoldende lags fartøyer, redskaper og fangst" er uheldig, da ordlyden tar utgangspunkt i historiske ordninger. Det vil minske tolkingstvil, dersom ordlyden endres til "skadevolders fartøyer, redskaper og fangst".

### **12.4 Bevisbyrderegler**

Ettersom trål og snurrevad kan ha stor skadeevne, har en funnet at trål- og snurrevadfartøy er nærmere enn skadelidte til å bære risikoen for å bevise årsakssammenheng. Det objektive ansvar etter saltvannsfiskekloven § 42 forutsetter at skadelidte godtgjør årsakssammenheng mellom påstått skadevolder og skaden. Saltvannsfiskekloven § 43 oppstiller imidlertid en særlig bevisbyrderegel for trål- og snurrevadfartøy, som er et unntak fra den alminnelige regel om at skadelidte må føre bevis for årsakssammenheng. Foreligger bevis for at trål- og snurrevadfartøy har vært på feltet hvor skaden ble påført i det aktuelle tidsrom, må trål- eller snurrevadfartøyene føre bevis for at disse likevel ikke er årsak til skaden. Dette gjelder både når det er uklart hvilke av flere trålere som er årsak til skaden, men også der det er uklart hva som har forårsaket skaden. Fremmes et erstatningskrav mot flere trålere, vil disse etter samme bevisbyrderegel kunne bli solidarisk ansvarlig, se lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning § 5-3. Dersom omstendighetene "avgjort" taler imot at trål- og snurrevadfartøyene skal pålegges en slik bevisbyrde, skal den alminnelige regel om at skadelidte må bevise årsakssammenheng legges til grunn.

#### *Utvalgets vurdering*

I et område hvor det er satt ut faststående redskaper som garn og line, vil det for et fartøy som tauer en trål eller trekker snurrevad over området kunne være vanskelig å unngå skade på de faststående redskapene. Eieren av de faststående redskapene vil også ha problemer med å føre tilstrekkelig bevis for at skaden er påført av trål- og snurrevadfartøy, samt hvilket av flere fartøy. Den særskilte bevisbyrderegel må sees i sammenheng med regelen i § 21 om sikkerhetsavstand på

én nautisk mil for trål og snurrevad, og vil bidra til økt aktsomhet på høstingsfelt og respekt for fastsatte regler om havdeling. Bestemmelsen har videre et anvendelig unntak når omstendighetene

”avgjort” taler imot at trål- og snurrevadfartøyene skal pålegges en slik bevisbyrde. Utvalget ser derfor at bestemmelsen bør videreføres med nåværende innhold.

## Kapittel 13

# Straff, straffeprosessuell inndragning og administrative reaksjoner

### 13.1 Innledning

Kontroll med etterlevelse av gjeldende regler er sentralt i ressursforvaltningen. Det er klare begrensninger på hvor store ressurser som kan settes inn i direkte utøvende kontroll. Det er derfor viktig at reaksjoner på overtredelser av havressurslovgivningen har en form og et nivå som bidrar til å forebygge brudd på regelverket. Ulike former for straff og straffeprosessuell inndragning er sentrale reaksjoner. Dette suppleres av administrative reaksjoner og andre forvaltningstiltak. En grundig gjennomgang av de ulike reaksjoner er gitt i Reaksjonsgruppens innstilling av 23. desember 1994. Det gis nedenfor en oversikt over gjeldende regler. Disse er på noen punkt forskjellige for norske og utenlandske fartøy. Dagens fiskerilovgivning har særregler om hvem som kan straffes. Det er egne inndragningsbestemmelser. Utvalget vil gi en egen vurdering av gjeldende regler. Dette må også sees på bakgrunn av anbefalinger gitt av Sanksjonsutvalget i NOU 2003:15 Fra bot til bedring.

### 13.2 Det generelle straffansvar i saltvannsfiskeoven og forholdet til andre straffebestemmelser

Den sentrale bestemmelse om straff for norske fiskere er i dag saltvannsfiskeoven § 53. Hovedregelen er at overtredelse eller medvirkning til overtredelser av saltvannsfiskeoven eller forskrifter gitt i medhold av denne straffes med bøter eller fengsel inntil 6 måneder. Under særdeles skjerpene omstendigheter kan fengsel inntil 2 år anvendes. Fengselsstraff kan idømmes alene eller sammen med bøtestraff (jf. strl. § 26 a).

Overtredelser av saltvannsfiskeoven ansees som forseelser. Forsøk straffes på samme måte som fullbyrdet overtredelse.

Er overtredelsen begått av noen av besetningen på et fartøy og straffeansvaret i den anledning kan gjøres gjeldende mot fartøyføreren, kan underordnet besetning ikke straffes. Oppdragsgiver, d.v.s reder kan straffes alene eller sammen med fartøyfører. Dette gjelder også når oppdragsgiver er en juridisk person, se straffelovens kap. 3 om "Straffeansvar for foretak". Strafferammen i saltvannsfiskeoven § 54 suppleres av bestemmelsen om rettighetstap i straffeloven § 29 nr. 2. Etter denne bestemmelse kan den som kjennes skyldig i en straffbar handling, når almene hensyn krever det, idømmes tap for en bestemt tid av inntil 5 år eller for alltid av retten til å inneha stilling eller utøve virksomhet eller beskjeftigelse som den skyldige ved den straffbare handling har vist seg uskikket til eller må fryktes å ville misbruke. Den som er fradømt retten til å utøve en virksomhet, kan heller ikke forestå en slik virksomhet for en annen.

Overtredelser av saltvannsfiskeoven kan også samtidig eller alternativt være overtredelse av bestemmelser i straffeloven. De mest aktuelle bestemmelser er strl. § 166 (falsk forklaring til offentlig myndighet), strl. § 255 (underslag), strl. § 256 (grovt underslag) og strl. § 317 (heleri). Norges høyesterett har i dom av 27.09.2004 (HR-2004-01616-A) kommet til at straffeloven § 166 ikke kan anvendes i idealkonkurrens med råfiskeoven § 9. Høyesterett har ikke tatt stilling til om strl. § 166 kan anvendes i stedet for aktuell bestemmelse i spesiallovgivningen.

Overtredelser av fiskerilovgivningen kan også tenkes rammet av straffeloven § 152 b tredje ledd nr. 1. Etter denne bestemmelsen kan den som minsker eller medvirker til å minske en naturlig bestand av fredede levende organismer som nasjonalt eller internasjonalt er truet av utryddelse, straffes med fengsel inntil 6 år.

For utenlandske overtredere er det særregel i saltvannsfiskeoven § 53 annet ledd. Ved overtredelse foretatt av utenlandske fartøyer utenfor sjøterritoriet, får fengselsstraff ikke anvendelse. Det kan heller ikke ilegges subsidiær fengselsstraff for det tilfelle at ilagt bot ikke betales. Fengselsstraff som for norske fiskere kan likevel anvendes dersom dette følger av avtale med fremmed stat, eller fartøyet er statsløst. Etter lov om Norges

økonomisk sone § 8 kan kun bøtStraff anvendes ved overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold loven. At det som hovedregel ikke kan idømmes fengselsstraff for overtredelse begått av utenlandsk fartøy utenfor sjøterritoriet, men innenfor grensen for norsk fiskerijurisdiksjon, følger av Havrettskonvensjonen art 73 nr. 3. Denne bestemmelse gjelder overtredelse av " fisheries laws and regulations". I St. prp. nr. 37 (1995-96) om blant annet samtykke til ratifikasjon av havrettskonvensjonen er det på s. 45, 1. spalte sagt: *"det kan være vanskelig å trekke grensen for hva som her skal regnes som fiskeribestemmelser. Det må likevel være klart at straffebegrensningen i nr. 3 ikke vil gjelde for overtredelse av andre bestemmelser som kan håndheves i den økonomiske sone og som ikke kan regnes som fiskeribestemmelser, f.eks. vold mot offentlig tjenestemann i forbindelse med inspeksjon o.l. I slike tilfeller vil de vanlige regler komme til anvendelse"*. I Rt 1996, s. 376 er det lagt til grunn at hvalfangst også omfattes av artikkel 73 nr. 3. En naturlig følge av dette kan være at også selfangst omfattes.

At fengselsstraff kan anvendes dersom dette følger av avtale med fremmed stat, kom inn i saltvannsfiskeoven § 53 ved endringene i 2001. Begrunnelsen for dette var at Havrettskonvensjonen art. 73, som i utgangspunktet forbyr fengselsstraff ved utenlandske fartøys regelbrudd i den økonomiske sonen, likevel åpner for slik straff når dette er avtalt mellom de berørte statene. Når saltvannsfiskeovens straffebestemmelse blir foreslått endret dithen at det åpnes for økt bruk av fengselsstraff for norske borgere, kunne det etter Fiskeridepartementets oppfatning oppfattes som urimelig dersom ikke loven også åpnet for denne muligheten til å nytte fengselsstraff overfor utenlandske fiskere. *Utvalget* er enig i disse synspunkter, og bestemmelsen forslås videreført.

Bestemmelsen om statsløse fartøy kom også inn i saltvannsfiskeoven ved endringene i 2001. Med statsløse fartøy menes fartøy som enten ikke fører flagg eller fører flagg som det ikke har adgang til. Det er lagt til grunn at slike fartøy ikke omfattes av prinsippene om flaggstatsjurisdiksjon etter generelle folkerettslige prinsipper om flaggstatsjurisdiksjon (jf. Ot.prp. nr. 92 (2000-2001) s. 36-37). Havrettskonvensjonen § 73 nr. 3 får da heller ikke anvendelse i forhold til slike fartøy. *Utvalget* kan ikke se at det foreligger hensyn som taler mot at lovens ordinære strafferamme får anvendelse for overtredelser begått av statsløse fartøy, og saltvannsfiskeovens regel foreslås videreført.

### 13.3 Begrensninger i straffansvar for underordnet mannskap

Som det fremgår innledningsvis bestemmer saltvannsfiskeoven § 54 at om en overtredelse er begått av noen av besetningen på et fartøy og straffansvaret i den anledning kan gjøres gjeldende mot fartøyføreren, kan underordnet besetning ikke straffes. Bestemmelsen er historisk begrunnet bl.a. i behovet for lydighetsplikt om bord i et fartøy. Lik bestemmelse finnes i lov om Norges økonomiske sone § 8 og kystvaktloven § 36. Bestemmelsen kom inn i fangst- og fiskerilovgivningen på 1800-tallet og er siden gjentatte ganger brakt over i nyere lovgivning uten at det er nærmere drøftet om det er grunn til å beholde denne særregelen.

Lov om fredning av sel i Nordishavet av 18. mai 1876 hadde følgende bestemmelse i nr. 1, 3. pkt.:

*"Dog skal af skipets besetning ingen andre end føreren straffes naar overtredelser er skeet enten efter hans befaling eller med hans vidende og uden at han har gjort hva der stod i hans magt for at forhindre den"*.

Bestemmelsen er nærmere begrunnet i Ot.prp.nr. 6 (1876) hvor det sies følgende:

*"hvor en overtrædelse af de heromhandlede fredningsbestemmelser maatte ske i den grove form, at et fartøi gjør jagt og indtager fangst i ulovlig tid som om intet fredningsforbud existerede- en optræden, som ikke kan tænkes uden som forøvet under skipperens kommando- er departementet tilbøieligt til at antage, at det baade vil være meest stemmende med forholdets natur og for øiemedet tilstrækkeligt, ligesom det vil tjene til undgaaelse af mange praktiske uleiligheter, at straffen udelukkende rammer skipperen, der bliver ansvarlig for den anvendelse, han gjør at af skib og mannskab. Denne oppfatning er dog formeentlig fuldt forenelig med, at der ogsaa fastsættes straf for mannskab eller besætning, som maatte øve saadan jagt eller fangst i ulovlig tid. Fangst i mindre maalestok, der ikke skeer i medfør af den hele udrustnings interesse og formaal, men som mer enkeltviis eller tilfældigen paa egen haand foretages af en deel eller enkelte av besætningen,- hvilket ialfald inden en vis grændse kan tænkes udført uden enten skipperens villie eller vidende,- bør de aktuelle forøvere selv lide straffen for. Departementet antager derfor, at bestemmelsen bør kunne affattes saaledes, at den fastsatte straf rammer enhver, som gjør sig skyldig i saadan ulovlig fangst eller jagt, dog saaledes, at straffen udelukkende rammer skipperen, naar fangsten er skeet*



enten etter hans befaling eller med hans vidende, uden at han har gjort, hvad der stod i hans magt, for at forhindre gjerningen”.

I Ot. prp. nr. 33 (1904-1905) s. 17 angående lov 2. juni 1906 om forbud mod udlændingenes fiskeri paa norsk sjøterritorium er det sagt følgende:

”Videre antager man, at der bør bestemmes, at af et fiskefartøis besætning skal den underordnede være straffri, naar der er anledning til at gjøre straffansvar gjældende mod fartøiets fører. Lignende bestemmelse om straffens begrænsning til at gjælde ekspeditionens leder haves for tiden i flere love, f.eks. i lov om fredning af sæl i Nordishavet af 18de mai 1876 og i lov om hvalfangst af 6te juni 1896, og antages hensigtsmæssig”.

I forarbeidene til påfølgende lover (herunder saltvannsfiskeloven) er særbestemmelsen i det hele ikke nærmere omhandlet.

I praksis rettes straffeansvaret med få unntak mot fartøyfører. Unntak gjelder for enkelte av de tilfeller hvor styrmannen har ført kommandoen på tidspunktet for det straffbare forhold. I noen tilfeller er oppdragsgiver straffet sammen med fartøyfører. Det er også eksempler på at straffeansvar kun er rettet mot oppdragsgiver. Det vanlige i straffetretten er at medvirkning er straffbart.

#### *Utvalgets vurdering*

*Utvalget* finner grunn til å vurdere nærmere om særregelen for underordnet mannskap bør videreføres i havressursloven. Etter utvalgets mening er det fremdeles krav om en stor grad av lydighetsplikt om bord i et fartøy. Dette særlig hvor annet kan ha betydning for fartøyets sikkerhet. De fleste overtredelser av aktuelle bestemmelser vil ikke ha noen direkte betydning i denne relasjon.

Slik avlønningssystemet er om bord i et fartøy vil det ofte være slik at hele mannskapet kan ha en direkte økonomisk fordel av at det begås straffbare handlinger. Dette særlig hvor overtredelse gir økt fangst. Dette medfører at underordnet mannskap kan være de som tar initiativet til straffbar overtredelse. Det finnes også eksempler på at en eller flere av det underordnede mannskap forsettlig bryter gjeldende bestemmelser, men fartøyfører blir den eneste som straffes. I noen tilfeller kun for uaktsom overtredelse som følge av mangelfulle kontrollrutiner. Etter moderne strafferett fremstår det som urimelig og i noen tilfeller direkte støtende at kun fartøyfører kan straffes i slike tilfeller.

Som nevnt ovenfor legger utvalget til grunn at enkelte overtredelser av regler om høsting også

rammes av bestemmelser i straffeloven. Det er ingen fast praksis for når disse bestemmelser brukes. Bruk av straffelovens bestemmelser har økt de siste år. Straffelovens bestemmelser har ingen særregler for underordnet mannskap. Det gir dårlig sammenheng i regelverket om de underordnede kan straffes for overtredelser av de strengere bestemmelser i straffeloven, men ikke de mildere i særlovgivning. Dette trekker i retning av at særregelen i saltvannsfiskeloven ikke videreføres.

Etter lov om forbud mot at utlendinger driver fiske mv. i Norges territorialfarvann § 10 kan også underordnet mannskap straffes for medvirkning til overtredelse. Etter utvalgets mening er det uheldig med ulike regler i særlovgivning rettet mot samme næringsutøvelse.

For politi, påtalemyndighet og domstol medfører særreglene enklere behandling av den enkelte overtredelse. Fokus settes på en av aktørene. Teoretisk medfører det også bedre tilgang på vitnebevis ved at underordnet mannskap ikke er fritatt for forklaringsplikt etter strprl. § 90 jf. § 4 og konvensjonsbasert vern mot selvinkriminering. Fritak for vitneplikt kan likevel følge av strprl. § 123. Utvalget finner ikke at det her nevnte taler for å videreføre dagens regel.

Allmennpreventivt framstår det som klart uheldig med et tilnærmet generelt amnesti for underordnet mannskap. Samtidig er det fortsatt behov for klare kommandolinjer og gjensidig tillit ombord i et fartøy.

Etter en samlet vurdering er utvalget kommet til at dagens regel bør videreføres for uaktsomme overtredelser. Om underordnet mannskap forsettlig overtrer eller medvirker til overtredelse av gjeldende høstingsregler bør straffehjemmelen derimot ikke begrenses til fartøyfører. Utvalget vil fremheve at dette ikke er ment å svekke fartøyføreren sitt strafferettslige ansvar. Adgangen til å straffe underordnede bør være fakultativ. Ved avgjørelsen av om straff for forsettlig overtredelse skal ilegges underordnet bør det særlig tas hensyn til straffens preventive virkning, overtredelsens grovhet og om den underordnede har hatt eller kunne ha oppnådd noen fordel ved overtredelsen (jf. reglene om foretaksstraff i strl. § 48 a og § 48 b). Tilsvarende endring bør foretas i lov om Norges økonomiske sone § 8 og kystvaktloven § 36. Alle hensyn tilsier at disse tre bestemmelser er like på dette punkt.

### **13.4 Strafferammer**

Strafferammen i saltvannsfiskeloven § 53 ble ved lov 12. juni 2001 nr. 5 utvidet fra 6 måneder til to år.

Forut for utvidelse av strafferammen hadde spørsmålet vært vurdert av en arbeidsgruppe oppnevnt av Fiskeridepartementet ("Reaksjonsgruppen") som avga innstilling 23. desember 1994. Departementet fulgte i sitt høringsnotat tilrådingen fra arbeidsgruppen.

Utvidelsen av strafferammen var bl.a. begrunnet med straffebestemmelsens almenpreventive virkning. Det ble samtidig fremhevet at strafferammen sier noe om samfunnets syn på straffeverdigheten ved lovbruddet. I forarbeidene til nevnte lovendring fremhevet Fiskeridepartementet at domstolene aktivt bør nytte den gitte strafferamme (jf. Ot. prp. nr. 92 (2000-2001) s. 32-33).

Gjennomgang av rettspraksis etter lovendringen viser at de fleste overtredelser av saltvannsfiskeloven fortsatt blir straffet med bøter. Det kan ikke konstateres at endringene av strafferammen har medført særlig endring i straffutmålingspraksis. Kun i få saker er det idømt fengselsstraff. Den øvre strafferamme i saltvannsfiskeloven er i dag i samsvar med strafferammen i annen ressurslovgivning som for eksempel lakseloven og viltloven. Hvor det ikke foreligger særdeles skjerpene omstendigheter er øvre straff både i viltloven og lakseloven fengsel i inntil 1 år. Tilsvarende er i saltvannsfiskeloven fengsel i inntil 6 måneder.

#### *Utvalgets vurdering*

*Utvalget* er enig i den begrunnelse som ble gitt for lovendringene i 2001. Straffenivået må være så høyt at det har en betydelig allmenpreventiv virkning. Den alminnelige strafferamme bør ikke være lavere enn i sammenlignbar ressurslovgivning. Biomangfoldlovutvalget mener at naturmangfoldloven bør inneholde hjemmel for å idømme bøter og straff. Med grunnlag i lovendringer og utvikling i rettspraksis finner Biomangfoldlovutvalget at strafferammen i dagens ressursforvaltning er for lav (se NOU 2004:28 s. 551 flg.). Det foreslås å øke strafferammen ved særdeles skjerpene omstendigheter fra 2 til 3 år. Det foreslås videre at overtredelse av naturmangfoldlovens alminnelige regel skal kunne medføre bøter eller fengsel i 1 år, slik strafferammen er i gjeldende naturvernlov, viltlov og lakse- og innlandsfiskelov. Etter en samlet vurdering finner Havressursutvalget at gode grunner tilsier at det i havressursloven gis strafferammer som samsvarer med Biomangfoldlovutvalgets forslag.

Ved konkret straffutmåling må hensynet til likebehandling mellom norske og utenlandske fartøyer og overtredere iakttas. Overtreder på utenlandsk fartøyer kan som hovedregel ikke idømmes

fengselsstraff (herunder subsidiær fengselsstraff for bot). Dette skal likevel ikke medføre at en unnlater å idømme fengselsstraff for norsk overtredelse hvor det straffbare forhold tilsier dette. Det må også påses at selger og kjøper gis samsvarende reaksjon for likeartede forhold. Som nevnt ovenfor suppleres saltvannsfiskelovens straffebestemmelse av de generelle bestemmelser om rettighetstap i straffeloven. Ved gjentatte eller grove overtredelser må det vurderes å påstå idømmelse av rettighetstap etter strl. § 29 nr. 2 og strl. § 48 a tredje ledd annet punktum. Ved alvorlige lovbrudd må straffen gjenspeile at overtredelser innebærer berikelse på fellesskapets bekostning og at slik kriminalitet på sikt vil forringe grunnlaget for en svært viktig næring så vel lokalt som nasjonalt.

### **13.5 Nærmere om særdeles straffskjerpene forhold**

Saltvannsfiskeloven § 53 første ledd annet punktum bestemmer at fengsel inntil 2 år kan anvendes "under særdeles skjerpene omstendigheter". Formuleringen ble innført ved lovendringen i 2001. Enkelte lover sier hva som er særdeles skjerpene omstendigheter og noen gir eksempler på slike. *Utvalget* har vurdert om det er grunn til å foreslå en annen formulering enn den saltvannsfiskeloven i dag har. Det er klart at overtredelser som for eksempel skader eller er til fare for levende ressurser i havet som anses som sårbare eller truet oftest vil rammes av straffeskjerpelsen. Også overtredelser som har medført eller kan medføre særlig store økonomiske gevinster for overtrederen eller den han handler på vegne av vil i mange tilfeller kunne sies å være begått under særdeles skjerpene omstendigheter. Hva som skal ansees som straffskjerpene omstendigheter må også sees på bakgrunn av strl. § 152b. *Utvalget* finner ikke grunn til å foreslå at det i lovteksten gis nærmere anvisning på hva som skal ansees som særdeles straffskjerpene forhold.

### **13.6 Straffeprosessuell inndragning av fangst, fartøyer og utstyr**

Saltvannsfiskeloven § 54 gir hjemmel for straffeprosessuell inndragning ved overtredelser av saltvannsfiskeloven med forskrifter. Det som kan inndras er fartøyer som er brukt ved overtredelsen, og tilbehør, fangst og redskap om bord, uansett hvem som er eier. I stedet for tingen kan verdien helt eller delvis inndras. Når lovlig og ulovlig fangst er

blandet sammen, kan hele fangsten inndras. Saltvannsfiskeloven § 54 har også nærmere bestemmelser om hvem inndragningen kan rettes mot og forholdet til panterett og andre rettigheter i ting som inndras. Bestemmelsen i saltvannsfiskeloven § 54 er lik bestemmelsen i lov om Norges økonomiske sone § 9.

Straffeloven har generelle regler om inndragning i strl. § 34 flg. Straffelovens bestemmelser om inndragning ble revidert i 1973. Den viktigste endringen var at de generelle bestemmelse i straffeloven ble utvidet slik at de fleste av særlovgivningens bestemmelser kunne oppheves. Det ble likevel valgt å ha en egen inndragningsbestemmelse i saltvannsfiskeloven. Årsaken til egen inndragningsbestemmelse i saltvannsfiskeloven må sees på bakgrunn av den tidligere utforming av straffeloven. Dette er nærmere omhandlet i forarbeidene til lov 2. juni 1906 om forbud mot utlendingers fiskeri på norsk sjøterritorium, se Ot.prp. (1904-05) nr. 33 s. 16-17. Den gang kunne inndragning av båt eller redskap etter strl. § 34 slik den da lød kun skje ved forsettlige forbrytelser – ikke forseelser. Det var derfor behov for egen regel i særlovgivningen. På det aktuelle tidspunkt var det allerede tilsvarende bestemmelse i Lov om saltvannsfiske i Finnmarken av 03.08.1897 § 31. Inndragningsbestemmelsen i lov om forbud mot utlendingers fiskeri på norsk sjøterritorium, er senere overført til nyere fiskerilovgivning uten at behovet har vært nærmere drøftet (jf. senere endringer i straffelovens inndragningsbestemmelser). Saltvannsfiskeloven § 54 går også noe lengre forsåvidt gjelder panterett og andre rettigheter enn det som følger av strl. § 37. I disse tilfeller er det i saltvannsfiskeloven § 54 også spesielt bestemt at straffeloven § 37 c får "tilsvarende anvendelse". Saltvannsfiskeloven § 54 bestemmer direkte at når lovlig og ulovlig fangst er blandet sammen, kan hele fangsten inndras. Dette antas å gå lengre enn inndragningsbestemmelsene i straffeloven. Det ble foretatt nye endringer i straffelovens inndragningsbestemmelser ved lov 11. juni 1999 nr. 39. Disse endringene var særlig relatert til inndragning av utbytte fra straffbare handlinger.

I praksis brukes som hovedregel inndragningsbestemmelsen i saltvannsfiskeloven § 54 ved inndragning etter overtredelser av saltvannsfiskeloven med forskrifter. I noen tilfeller brukes straffelovens generelle bestemmelser, da uten at det ligger et bevisst valg bak dette. I Rt. 1996 s. 376 er det sagt at saltvannsfiskeloven § 54 ikke kan utelukke bruk av straffeloven § 35. De siste endringer i straffelovens inndragningsbestemmelser kan medføre at de generelle bestemmelser i større grad får anvendelse i fiskerisaker.

Ved fastsetting av inndragningen legges det vesentlig vekt på bl.a. handlingens objektive grovhet, økonomisk gevinst og/eller potensielle økonomiske gevinst, involverte verdier (takst båt og redskap), båtens fangstkapasitet, oppdagelsesrisiko, gjerningsmannens subjektive skyld og eierens eventuelle medansvar. Inndragningen er atskillig større ved rent ulovlig fiske, enn ved formalovertredelser. Inndragningen blir som hovedregel foretatt selv om overtredelsen ikke er gjort for å sikre noen ulovlig gevinst og selv om dette i det hele tatt ikke var en mulig følge av overtredelsen (jf. Rt. 1991 s. 1261). Inndragningen kan i enkelte tilfeller gå opp i millionbeløp, men er vesentlig mindre ved rene formalovertredelser.

I en del tilfeller er det også aktuelt å foreta en direkte inndragning av gjenstander. Dette særlig hvor det er brukt ulovlig redskap f.eks. trålpose med for liten maskevidde, for kort rundstropp, eller lignende. Fysisk inndragning av fangst foretas kun unntaksvis, og er mest praktisk ved ulovlig hummerfiske o.l. Ved ulovlig fiske er dog hovedregelen at hele verdien av fangsten inndras (jf. Rt. 1991 s. 732). Hvor lovlig del av fangst ikke kan utskilles fra den øvrige fangst, inndras verdier av hele fangsten (jf. Rt. 1991 s. 736). Disse verdier inngår i det samlede inndragningsbeløp som nevnt ovenfor.

#### *Utvalgets vurdering*

Inndragning er i fiskerisaker et vanlig brukt og nødvendig supplement til bruk av straff. De foreliggende bestemmelser har vist seg hensiktsmessige. Det kan reises spørsmål om det er grunn til å ha en egen inndragningsbestemmelse i havressursloven. Spørsmålet ble forut for lovendring i 1973 grundig vurdert i forhold til fiskerilovgivning. Det ble konkludert med at det på dette felt var særlige hensyn som tilsa at inndragningsbestemmelsene burde beholdes i spesiallovgivningen. *Utvalget* finner at disse hensyn fremdeles er tilstede. De tilfeller hvor saltvannsfiskeloven går lenger enn straffelovens bestemmelser er også viktige. Saltvannsfiskelovens inndragningsbestemmelser foreslås derfor videreført i havressursloven.

### **13.7 Tvangsmulkt**

Tvangsmulkt er et middel til å fremtvinge etterlevelse av en plikt som følger av lov eller forskrift eller av et pålegg fra myndighetene. Formålet med tvangsmulkt er å fremtvinge oppfyllelse, og er ikke en straff for overtredelser som har funnet sted.

I NOU 2003:15 Fra bot til bedring s. 67-68 og s. 243 flg. gis en nærmere omtale av ulike reguleringer av tvangsmulkt i lovgivningen. Etter Sanksjonsutvalgets begrepsbruk kan tvangsmulkten være automatisk, ubetinget eller betinget. Med automatisk tvangsmulkt menes de tilfeller der det fremgår direkte av loven at det begynner å løpe en tvangsmulkt når den frist loven gir er oversittet. Dersom loven gir forvaltningen en adgang (men ikke plikt) til å fastsette tvangsmulkt for å gjennomføre et pålegg, er tvangsmulkten ikke automatisk. Her brukes betegnelsen ubetinget tvangsmulkt dersom mulkten skal løpe fra vedtakstidspunktet, mens man anser tvangsmulkten som betinget dersom den kan avverges ved at borgeren/foretaket oppfyller pålegget innen den frist forvaltningen har satt. De fleste lovbestemmelser om tvangsmulkt gir forvaltningen adgang til å velge mellom løpende mulkt og engangsmulkt. I praksis fastsettes tvangsmulkten normalt enten som en løpende mulkt eller som et betinget engangsbetrag. Dette bidrar til å realisere formålet med mulkten, nemlig å etablere et oppfyllelespress. Bestemmelse om tvangsmulkt finnes bl.a. i lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) § 29. Bestemmelsen ble vedtatt ved lov 17. desember 2004 nr. 38, jf. Ot. prp. 70 (2003-2004) s. 28 flg. I motsetning til bestemmelsen i § 28 om overtredelsesgebyr (se nedenfor) er anvendelsesområdet begrenset til deltagerloven. Bestemmelser om tvangsmulkt er også gitt i lov 14. juni 1995 nr. 68 om fiskeoppdrett § 22 og lov 21. desember 2000 nr. 118 om havbeite § 14. Biomangfoldlovutvalget foreslår i NOU 2004:28 s. 545-546 at det i naturmangfoldloven innføres en hjemmel (utk. § 70) for å ilegge tvangsmulkt ved overtredelse av plikter fastsatt i eller i medhold av loven.

Etter Sanksjonsutvalgets oppfatning bør det utvikles mer enhetlige regler om pålegg og tvangsmulkt til bruk innenfor alle de forvaltningsområder hvor det er hensiktsmessig med et slikt system. For tilfeller der plikter og pålegg skal (kunne) følges opp med tvangsmulkt, bør det etter Sanksjonsutvalgets syn være den aktuelle særloven som gir hjemmel for mulkten.

Erfaringer fra flere forvaltningsområder har vist at bestemmelser om tvangsmulkt er praktiske og effektive middel for å gjennomføre bestemmelser i aktuell lovgivning. *Utvalget* mener at det også i havressursloven bør innføres en hjemmel for å ilegge tvangsmulkt ved overtredelse av plikter fastsatt i eller i medhold av loven, jf. lovutkastet § 13-1.

Det vil være aktuelt å ilegge tvangsmulkt ved varige eller løpende overtredelser av en plikt som følger av lov, forskrift eller pålegg fra vedkom-

mende myndighet. Et praktisk eksempel kan være å fastsette tvangsmulkt for å framtvinge etterlevelse av pålegg, som Fiskeridirektoratet har gitt i medhold av lovutkastet § 2-10 annet ledd om rydding eller fjerning av etterlatte redskaper m.v. Etter utvalgets mening bør det i Havressursloven ikke gis bestemmelser om automatisk tvangsmulkt. Det bør gis en lovhjemmel for tvangsmulkt fastsatt av forvaltningen. De nærmere bestemmelser om aktuelle overtredelser, hvem tvangsmulkt kan rettes mot, tvangsmulktens størrelse, lengde på frist for retting av forhold, hvordan tvangsmulkt forfaller m.v. bør fastsettes i forskrift. Dette gjør det lettere å vurdere og justere reglene etter hvert som en får erfaring med hvordan ordningen fungerer. Innkrevd tvangsmulkt bør inngå i Havressursfondet. Dette er i samsvar med tilsvarende bestemmelse i utkast til naturmangfoldlov § 72, jf. § 70.

### 13.8 Overtredelsesgebyr

Med bakgrunn i Sanksjonsutvalgets forslag har utvalget vurdert om det er grunn til å foreslå en regel om overtredelsesgebyr i havressursloven.

En av sanksjonsutvalgets grunntanker er å avkriminalisere en del overtredelser som nå er belagt med straff, dette fordi administrative sanksjoner eller tvangsmulkt i mange tilfeller kan sikre tilstrekkelig etterlevelse av regelverket. Det er også en tanke at et mer fleksibelt sanksjonssystem vil effektivisere håndhevingen, da de ulike administrative tiltak er enklere og billigere å håndtere og vil gi kortere tid mellom overtredelse og reaksjon. Sanksjonsutvalget har vurdert reaksjonshjemlene i villtloven og i lakse- og innlandsfiskeloven, og anbefaler bl.a. at spørsmålet om muligheten for å avkriminalisere visse overtredelsestyper og i stedet sanksjonere dem administrativt, utredes nærmere (NOU 2003:15 kap. 23, s. 320-27).

Sanksjonsutvalget fremholder samtidig at andre lovområder har større ressursmessig betydning, ikke minst lovgivningen knyttet til saltvannsfiskeloven. Etter det sanksjonsutvalget har fått opplyst fungerer denne lovgivning tilfredsstillende. Sanksjonsutvalget har ved brev av 31. mai 2001 foretatt en høring uten at noen (herunder Fiskeridepartementet) gav uttrykk for behov for endringer, se NOU 2003:15 s. 320 jf. s. 134-135.

Etter Sanksjonsutvalgets forslag bør hjemmelen for å ilegge administrative sanksjoner plasseres i den enkelte særlov. Etter utvalgets mønsterbestemmelse bør særloven fastsette hvilke handlingsnormer som skal kunne utløse administrativ sanksjon, skyldkravet, hvem ansvaret kan rettes

mot, hvilke administrative sanksjoner som kan anvendes og hvilket forvaltningsorgan som skal ha kompetanse til å ilegge sanksjoner. Sanksjonshjemmelen i særloven kan etter utvalgets forslag suppleres med bestemmelser i forskrift.

Det er i lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) § 28 gitt hjemmel for overtredelsesgebyr. Hjemmelen gjelder generelt for forsøtlige eller uaktsomme overtredelser av fiskerilovgivningen. Bestemmelsen ble vedtatt ved lov 17 desember 2004 nr 88, jf. Ot.prp. 70 (2003- 2004). Nevnte lovbestemmelse har sin bakgrunn i bl.a. forslag gitt av Eierskapsutvalget i NOU 2002:13. Eierskapsutvalget begrenset sitt forslag til overtredelser av deltakerloven. Fiskeridepartementet sendte den 5. mai 2003 Eierskapsutvalgets forslag på høring. I høringsbrevet fremholdes det at Fiskeridepartementet ikke ser noen grunn til at overtredelsesgebyr ikke skulle kunne nyttes også ved overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold annen fiskerilovgivning. Under høringen gikk flere (bl.a. Fiskeridirektoratet) imot at den foreslåtte regel om overtredelsesgebyr skulle gjelde for overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av annen fiskerilovgivning, før dette blir vurdert i en total sammenheng. I Ot.prp. nr. 70 (2003-2004) er det på side 49 sagt bl.a. følgende:

”Regjeringen oppnevnte den 14. mars 2003 et eget lovutvalg for å utrede ny lov om havressurser. Dette utvalget, Havressurslovutvalget, arbeider med en forenkling av saltvannsfiskeloven og en totalgjennomgang av det relevante lovverk, for å gi en mer brukervennlig lov og et mer oversiktlig rettskildesystem. Utvalget vil i denne forbindelse også se på sanksjonsbestemmelsene i saltvannsfiskeloven. Det vil således være anledning til å komme tilbake til spørsmålet om hvorvidt den type administrative sanksjoner som foreslås i denne proporsjonen, også skal komme til anvendelse ved overtredelse av annen fiskerilovgivning. Havressurslovutvalget skal levere sin innstilling til Fiskeridepartementet innen 15. mars 2005.

Departementet anser likevel, og til tross for høringsuttalelsene, at det er behov for allerede nå å få en hjemmel i lovverket for å anvende overtredelsesgebyr som sanksjonsform ved overtredelse av de reglene som er gitt i eller i medhold av saltvannsfiskeloven om utøvelsen av fiske. Dette dreier seg for eksempel om reglene om forbud mot utkast av fisk, som det har vært oppmerksomhet rundt nylig.

Fiskeridepartementet har mottatt en rapport fra en egen kommisjon, som har sett på ulike tiltak for å komme ulovlig utkast til livs. Som et ledd i dette arbeidet bør lovverket gi hjemmel for et fleksibelt sanksjonssystem,

hvor et administrativt ilagt overtredelsesgebyr også bør være en mulighet. Et slikt gebyr gir mulighet for å komme med en rask reaksjon, som er tilpasset grovheten i den enkelte overtredelse.

I det lovforslaget som legges frem her, er således virkeområdet for tvangsmulkt begrenset til overtredelser av deltakerloven mens overtredelsesgebyr i samsvar med høringsforlaget vil kunne nyttes som reaksjonsform også ved overtredelse av ”annen fiskerilovgivning”.

Departementet har i sin begrunnelse for å innføre hjemmel for administrativt ilagt overtredelsesgebyr vist til rapport av 28.04.04 fra Kommisjonen for tiltak mot utkast av fisk (”Utkastkommisjonen”). Kommisjonen har ikke på noe punkt drøftet overtredelsesgebyr som aktuelt tiltak.

Den vedtatte bestemmelse er i samsvar med Fiskeridepartementets lovforslag.

Det er i forarbeidene gitt eksempler på overtredelser som kan være egnet for å bruke overtredelsesgebyr som reaksjon. Dette kommenteres nærmere under utvalgets vurderinger nedenfor.

Biomangfoldlovutvalget fremholder i NOU 2004: 28 s. 550 at det ville være hensiktsmessig med en hjemmel for å benytte administrative overtredelsesgebyr i stedet for straff ved de minst alvorlige overtredelsene. Biomangfoldlovutvalget har imidlertid ikke foreslått noen bestemmelse om overtredelsesgebyr i sitt lovutkast. Dette skyldes at Sanksjonsutvalget både foreslår mønsterbestemmelser og nye generelle bestemmelser i forvaltningsloven for å sikre standardisering og ensartet utforming av bestemmelser om administrative sanksjoner (jf. NOU 2003:15 kap. 13.3.1.1). Biomangfoldlovutvalget anbefaler på denne bakgrunn at regler om administrative overtredelsesgebyr i naturmangfoldloven vurderes i sammenheng med oppfølgingen av Sanksjonsutvalgets forslag.

#### *Utvalgets vurdering*

Det er kort tid siden den generelle regel i deltakerloven § 28 ble vedtatt. Dette kan i seg selv ofte tale for en videreføring. På bakgrunn av forarbeidene til nevnte bestemmelse bør bestemmelsen vurderes i en total sammenheng. Dette underbygges også av at havressursloven foreslås gitt et saklig virkeområde som er videre enn saltvannsfiskeloven § 2. Det saklige virkeområde utvides fra aktivitetene fiske og fangst til all utnyttelse av villevende marine ressurser og tilhørende genetisk materiale. Det må da uansett tas stilling til om en eventuell videreføring skal begrenses til dagens anvendelsesområde.

*Utvalget* legger i utgangspunktet til grunn at Grunnloven § 96 og EMK art. 6 ikke hindrer bruk av overtredelsesgebyr. Dette er grundig behandlet i NOU 2003:15 *Fra bot til bedring* s. 54 flg. (Grl. § 96) og s. 101 (EMK art. 6) og i Ot.prp. nr. 70 (2003-2004).

Utvalget legger til grunn at bruk av straff ved overtredelser av saltvannsfiskeoven i dag fungerer tilfredsstillende. Sanksjonsutvalget framholder at administrative sanksjoner bør benyttes ved overtredelser der det er nødvendig med en sanksjon, men hvor overtredelsen ikke oppfyller kvalifikasjonskravet for straff. Det samme gjelder når den interesse handlingsnormen beskytter ikke er så viktig at den forsvarer bruk av straff ved overtredelser.

Utvalget kan heller ikke se at noen av de overtredelser av saltvannsfiskeoven som i dag straffes klart fremstår som aktuelle for overtredelsesgebyr. Noen er klart ikke egnet for overtredelsesgebyr.

Som det fremgår ovenfor ble det i forarbeidene til deltakerloven § 28 særlig vist til overtredelser av reglene om forbud mot utkast av fiske. Få slike saker avdekkes. Hvor slike saker er anmeldt har det ofte vært store bevisvansker. I mange saker har det vært behov for omfattende etterforskning etter anmeldelse. Hvor faktum er avklart fremstår også saken som lite velegnet for skjematisk administrativ behandling. Dette taler for at slike saker fortsatt behandles i det etablerte straffeapparat.

Ved overtredelser som kan fremstå som aktuelle kompliseres ofte det hele av samtidige overtredelser av andre bestemmelser. Utvalget vil også fremheve at det ikke må være et mål ved innføring av overtredelsesgebyr å utvide området for sanksjoner.

Innføring av overtredelsesgebyr reiser også egne problemstillinger i forhold til overtredelser begått av utenlandske fartøy i Norges økonomiske sone. Innledningsvis bemerkes at utvalget finner det uaktuelt å innføre overtredelsesgebyr for norske fartøy og beholde straffeprosessuell behandling for tilsvarende utenlandske overtredere. Når det er skjellig grunn til mistanke om straffbar handling begått av utenlandsk fartøy beordres fartøyet ofte til norsk havn. Oppbringelse har ulike formål. Det vil dels anvendes for å sikre at fartøy, redskap og fangst kan gjøres til gjenstand for inndragning eller hefte, dels for at fartøy, redskap og fangst kan brukes som bevismidler og dels for å overlate personer om bord til strafferettslig forfølgning. Hovedformålet vil imidlertid i de fleste tilfeller være at et mistenkt fartøy oppbringes til havn

i den hensikt å overlate fartøyet til politiet for straffeforfølgning.

Oppbrakte fartøy synes lite velegnet for rent forvaltningsmessig behandling. Det er dog regelmessig alvorlige overtredelser som danner grunnlag for oppbringelse. Dette er overtredelser som ikke vil være i målgruppen for eventuelle overtredelsesgebyr. Overtredelsesgebyr vil kunne være aktuelt ved mindre overtredelser som i dag avgjøres med advarsel fra Kystvakten om ikke andre overtredelser er begått samtidig. Dette er overtredelser som oftest har et enkelt og oversiktlig faktum. Aktuelle overtredelser vil kunne være enkelte mangler i fangstdagbok, manglende overholdelse av frister for aktiv- og passivmeldinger o.l. Hjemmel for overtredelsesgebyr vil gi grunnlag for et mer fleksibelt reaksjonssystem også i forhold til utenlandske fartøyer.

Saltvannsfiskeoven § 46 femte ledd hadde tidligere følgende bestemmelse:

”Kongen kan gi sjefen for kystvaktfartøyet myndighet til å utferdige forelegg ved overtredelse av bestemmelser som nevnt i første ledd. Det kan kreves at siktede straks avgir erklæring om han vedtar et forelegg utferdiget av sjefen på et kystvaktfartøy”.

Arbeidsgruppen som 06.09.95 avga innstilling til lov om kystvakten foreslo bestemmelser videreført i Kystvaktloven. Flere av høringsinstansene gikk imot dette forslaget. Det hadde ikke på noe tidspunkt vært gitt foreleggsmyndighet til sjefen for kystvaktfartøy eller andre i kystvakten. Dette til tross for at lovbestemmelser i flere tiår har åpnet for dette. Dette tilsier at behov for slik foreleggsmyndighet ikke har vært tilstede. I Ot. prp. nr. 41 (1996-97) ble bestemmelsen etter en helhetsvurdering ikke foreslått videreført. Noen av hensynene bak foreleggsmyndighet til kystvakten er parallell med hensyn for å innføre overtredelsesgebyr. Utvalget finner likevel ikke at argumentene mot å opprettholde Kystvaktens foreleggsmyndighet på dette tidspunkt kan gis vesentlig vekt mot å gi forvaltningen hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr.

Utvalget foreslår under tvil å videreføre bestemmelsen i deltakerloven. Lovforslaget har utgangspunkt i denne bestemmelse, jf. Sanksjonsutvalgets mønsterbestemmelser. Det forutsettes samtidig at forslaget vurderes i sammenheng med oppfølgingen av Sanksjonsutvalgets forslag. Innkrevd overtredelsesgebyr bør på samme måte som innkrevd tvangsmulkt inngå i Havressursfondet. I NOU 2003:15 *”Fra bot til bedring”* åpnes det for at slik løsning bestemmes i særlov.

### 13.9 Forholdet mellom straff, straffe-prosessuell inndragning, administrative sanksjoner og EMKs bestemmelser om dobbelstraff

Den europeiske menneskerettskonvensjonens tilleggsprotokoll nr. 7 art. 4 (P 7-4) nr. 1 har et forbud mot gjentatt forfølgning ("dobbeltstraff"). Bestemmelsens betydning for norsk rett er grundig behandlet i NOU 2003:15 "Fra bot til bedring" s. 111 flg. *Utvalget* viser i utgangspunktet til den fremstilling som der er gitt. Dette må også leses på bakgrunn av folkerettslige avgjørelser og avgjørelser fra Norges Høyesterett som har tilkommet etter at Sanksjonsutvalget avga sin innstilling. Det vises særlig til dom fra Norges Høyesterett av 08.10.2004 (HR-2004-01693-A).

### 13.10 Særlige straffeprosessuelle regler

Saltvannsfiskeloven § 53 fjerde ledd har følgende bestemmelse:

*"Fartøyføreren kan vedta forelegg på oppdragsgiverens vegne. Oppdragsgiveren kan også ilegges straff i sak som reises mot fartøyføreren".*

Bestemmelsen om at fartøyføreren kan vedta forelegg på oppdragsgivers vegne gjelder både foretaksstraff og forelegg rettet mot person.

Ifølge Ot. prp. nr. 85 (1981-82) s. 49 er bestemmelsen gitt for å oppnå en hurtig behandling av straffeforfølgningen, noe som så vel reder som mannskap vil være interessert i. Hjemmelen brukes i praksis kun etter oppbringelse av fartøy. I praksis vil fartøyfører alltid ha kontakt med reder før vedtagelse av forelegg. Kun unntaksvis har det vært kontakt direkte mellom politiet og reder. *Utvalget* foreslår bestemmelsen videreført i havressursloven.

I følge Ot.prp.nr. 85 (1981-82) er det en forutsetning for bruk av bestemmelsene i saltvannsfiskeloven § 53 fjerde ledd første og annet punktum at det er fremholdt at det må påses at anvendelsen av nevnte bestemmelser ikke kommer i strid med alminnelige rettsprinsipper. *Utvalget* er enig i dette.

Det kan reises spørsmål om fartøyførers rett til å vedta forelegg på oppdragsgivers vegne også gjelder inndragningsforelegg. Spørsmålet har stor praktisk betydning. I de fleste saker hvor fartøyfører straffes, ilegges reder inndragningsforelegg. Kun unntaksvis straff. Etter saltvannsfiskeloven § 54 kan også verdiinndragning rettes mot den skyldige. Det kan da synes som om

nevnte straffeprosessuelle spørsmål kan omgås ved i aktuelle tilfeller å rette inndragningsforelegg mot den skyldige (normalt fartøyfører). Ved fastsettelsen av inndragningens størrelse skal det også tas hensyn til den skyldiges økonomiske situasjon (jf. Rt. 1985 s. 703). Dette kan føre til klart urimelige situasjoner hvor rederiet har god økonomi og den inndragningen er rettet mot har svak økonomi.

Saltvannsfiskeloven § 53 gjelder etter sin overskrift "straffansvar". Saltvannsfiskeloven § 54 gjelder "inndragning". § 54 har egne straffeprosessuelle regler knyttet til inndragning. Det sies her intet om vedtagelse av inndragningsforelegg. Bestemmelsen i straffeloven § 37 c er etter saltvannsfiskeloven § 54 gitt "tilsvarende anvendelse". Det sies heller ikke i denne noe om inndragningsforelegg.

Bestemmelser om inndragning er i fiskerilovgivningen også gitt i lov om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. i Norges territoriale farvann § 11 og lov om Norges økonomiske sone § 9. Også i disse er strl. § 37 c gitt tilsvarende anvendelse ved inndragning. Det er ingen egne bestemmelser om vedtagelse av forelegg. Lov om Norges økonomiske sone har i straffebestemmelsen i § 8 tredje ledd en formulering som er identisk med saltvannsfiskeloven § 53 fjerde ledd. Det er fast praksis for at det etter oppbringelse av fartøy rettes inndragningsforelegg mot reder v/fartøyfører som så ofte blir vedtatt av fartøyfører.

Om vedtagelse av inndragningsforelegg er det sagt følgende i Matningsdal: "Inndragning" (Oslo 1987) s. 494-495:

"I Rt. 1926 s. 132 reiste førstvoterende spørsmål om et forelegg vedtatt av lovovertrederen etter den tilsvarende bestemmelsen i alkoholl. 1924 § 57 var en nullitet. Umiddelbart kunne det også synes underlig om lovovertrederen kan vedta et forelegg med bindende virkning for tredjemann. Spørsmålet er ikke drøftet i forarbeidene. Men når § 37 c først åpner adgang til å inndra en gjenstand uten at eieren gjøres til part, må nok denne kompetansen også omfatte foreleggstilfellene – noe som også synes forutsett i rettspraksis. [Jf. særlig Rt. 1981 s. 712].

Varslingskravet gjelder imidlertid også i dette tilfellet. [Jf. Rt. 1989 s. 1401]. Og da inndragningen ikke prøves av retten, bør det håndheves nokså absolutt. Fører varslingen til at eieren protesterer mot inndragningen, kan ikke lovovertrederen vedta forelegget med bindende virkning for ham. Det er en naturlig konsekvens av forutsetningen i forarbeidene om at eieren kan utøve partsrettigheter under saken".

I forhold til lov om Norges økonomiske sone § 9 jf. § 8 er spørsmålet avgjort i Rt. 1988 s. 423. Saken gjaldt bl.a. gyldigheten av vedtagelse fra skipper av inndragningsforelegg rettet mot rederiet. Høyesterett uttalte i avgjørelsen at regelen i § 8, om at fartøyføreren kan vedta forelegg på oppdragsgiverens vegne, ikke utelukker at vedtagelsen kan gjelde slike andre reaksjoner enn straff

som et forelegg kan gi anvisning på (jf. strprl. § 256).

Med grunnlag i foranstående finner *utvalget* ikke grunn til å foreslå en egen bestemmelse om vedtagelse av forelegg i inndragningsbestemmelsen i lovutkastet. § 13-5. Bestemmelsen i saltvannsfiskeloven § 54 foreslås videreført, jf. kap. 13.6.



## Kapittel 14

# Økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget

### 14.1 Generelt

Utvalget foreslår tre materielle endringsbestemmelser i lovforslaget som kan ha miljømessige, økonomiske eller administrative konsekvenser: opprettelsen av et havressursfond, fastsettelse av en generell ilandføringsplikt og plikt til å innhente tillatelse for bioprospektering i sjø. Med unntak av disse tre lovforslagene som drøftes nedenfor under kap. 14.2, kan lovforslaget fremmes med en forutsetning om uendret ressursbruk på kort sikt. Dersom lovforslaget skal fremmes med uendret ressursbruk forutsettes at lovforslaget § 2-7 og § 13-3 erstattes med dagens saltvannsfiskelov §§ 7 og 11 tredje ledd. I tillegg forutsettes at § 5-1 utgår, samt at § 2-6 erstattes med ordningen etter dagens saltvannsfiskelov § 11.

Videre foreslås ordningen med lokale oppsyn etter saltvannsfiskeloven §§ 38 og 39 fjernet.

For øvrig medfører ikke lovforslaget og de utvidede fullmakter i seg selv økt ressursbruk, men nye og viktige områder for fullmaktshjemlene kan gi ulike miljømessige, økonomiske og administrative konsekvenser avhengig av hvordan hjemlene benyttes. Bestemmelser som ikke videreføres (kap. 16) antas ikke å medføre økonomiske eller administrative konsekvenser. Overføringen av forvaltningen av bunnfaste arter og foreslåtte endringer i kontinentalsokkeloven i kap. 16.2.6 kan medføre en miljømessig svekkelse av disse artenes vern etter kontinentalsokkeloven, dersom det ikke ved lovens ikrafttredelse etableres forskrifter som gir artene tilsvarende vern.

### 14.2 Materielle endringer i saltvannsfiskelovens system

#### *Havressursfondet*

Lovforslaget § 2-7 tar utgangspunkt i at verdien av ulovlig fangst og merfangst over kvote skal tilfalle et sentralt opprettet havressursfond i stedet for vedkommende salgslag som har førstehåndsomsætningen for fangsten i medhold av råfiskeloven. I tillegg skal tvangsmulkt etter lovutkastet §13-1 og overtredelsesgebyr etter lovutkastet § 13-2 inngå i

Havressursfondet. Havressursfondet vil disponere betydelige beløp. En oversikt fra Fiskeri- og kystdepartementet for perioden 1999 – 2003, viser at det ble tatt inn 5,8 millioner kroner i medhold av saltvannsfiskeloven § 11 (ulovlig fangst) og 245,6 millioner kroner i medhold av saltvannsfiskeloven § 7 (kvoteoverskridelse). Midlene blir benyttet til kontroll, prisutjevningstilskudd og ilandføringstilskudd. Prisutjevningstilskudd benyttes særlig i den pelagiske høstingen hvor fartøyene får tildelt mindre kvote (underregulering), siden merfangst over kvote er vanlig som følge av store enkeltfangster. Norges Sildesalgslag sto alene for 224,6 millioner kroner i tilbakeførte midler for kvoteoverskridelser i perioden 1999-2003. Ilandføringstilskudd benyttes i torskefiskeriene for å oppfordre til ilandføring av fangst som høster ikke har lov til å beholde. Endringer i bruken av midlene som går utover tilskuddene vil medføre miljømessige og økonomiske konsekvenser, ved at det må forventes at flere fangster kastes på sjøen i stedet for å føres til land. Midler fra tvangsmulkt må forventes å bli små. Fra overtredelsesgebyr større.

Det mest effektive og minst kostnadskrevenne i forhold til fordeling av fondets midler, er at hvert salgslag disponerer egne konti i fondets navn, hvor innbetaling skjer å konto i henhold til gitte pålegg fra fondets bestyrer (departementet). En unngår da å overføre og refordle midler mellom den sentrale og lokale administrasjon, ved å kreve inn midler fra salgslagene for siden å måtte overføre nødvendige midler til kontroll og tilskudd til prisutjevning og ilandføring. Ved en slik organisering vil systemet fungere omtrent som i dag, bortsett fra at midlene tilhører Havressursfondet og ikke vedkommende salgslag. Havressursfondet ved departementet har den suverene disposisjonsrett til midlene, og salgslagene kan derfor ikke lovlig disponere midlene utover fullmakt eller samtykke. Ved behov kan fondets bestyrer overføre eller øremerke midler til formål hvor det er behov for ekstra innsats. Hvor vide fullmaktene skal være og omfanget av kontrollen, vil således avgjøres av departementet på en mer direkte måte enn i dag.

Utvalgets intensjon med Havressursfondet er ikke å styre ressurs- og kontrolloppgavene til

salgslagene sentralt, men snarere å sørge for en sentral tilbakeføring av midlene. Utvalget forutsetter således at lokal styring vil gi best ressursutnyttelse. Det bør derfor fortsatt være salgslagene som styrer oppgavene med kontroll og utbetaling av tilskudd til prisutjevning og ilandføring. Merkostnadene vil etter dette kun beløpe seg til den sentrale administrasjon av fondet. Departementet har allerede i dag ansvaret med salgslagenes regnskap og skal godkjenne dem. Lovforslaget vil derfor ikke medføre betydelig merarbeid i forbindelse med å kontrollere innbetalinger til fondet og eventuelt å styre utbetalinger fra fondet. Merkostnadene for departementet og salgslagene vil her avhenge av hvor detaljstyrt kontrollen med fondets midler skal være.

Inntekter til salgslagene regnes i dag ikke som statsmidler, og inntektsføres av den grunn ikke i statsbudsjettet. Havressursfondet er ikke ment å endre på dette. Midlene skal således øremerkes kontroll og utbetaling av tilskudd til prisutjevning og ilandføring. Begrunnelsen for øremerking er som nevnt ovenfor å unngå negative miljømessige og ressursmessige konsekvenser, og slik øremerking er eksempelvis gjennomført i forhold til det kommunale viltfondet. Havressursfondet er således ment å være en selvstendig enhet, hvor fondets midler ikke kan overføres til departementet, til tross for at departementet har styringsretten over midlene.

### *Ilandføring*

Lovforslaget § 2-6 tar utgangspunkt i en speilvendt modell hvor all fangst skal ilandføres, til forskjell fra dagens saltvannsfiskelov hvor ilandføring må pålegges for høsting av den enkelte art. Dersom det ikke dispenseres fra bestemmelsen i tilfeller hvor det av praktiske hensyn ikke bør kreves at fangsten ilandføres, kan bestemmelsen medføre uheldige miljømessige, økonomiske og administrative konsekvenser. Det forutsettes imidlertid og legges opp til at departementet vil dispensere fra bestemmelsen, slik at ilandføringsplikten blir håndterbar i forhold til blant annet fangst som ikke er omfattet av salgslagenes omsetningsrett og ødelagt fangst, på en måte som motiverer til ilandføring av fangst og som ikke er urimelig tungvint eller kostnadskrevende for næringen. I lovkommentarene til § 2-6 er det gitt eksempler på praktiske tilfeller, hvor det forutsettes at forskriftene gir dispensasjon fra ilandføringsplikten.

Bestemmelsen retter seg også mot utenlandske rettssubjekter innenfor lovens stedlige virkeområde, og som en konsekvens av dette vil uten-

landske fartøy måtte overholde ilandføringsplikten i norske farvann. Plikten vil gjelde mens fartøyene befinner seg i norske jurisdiksjonsområder selv når fangsten skal ilandføres utenfor Norge, med mindre det dispenseres fra plikten. Kystvakten vil dermed måtte holde oppsyn med at det ikke forekommer utkast av fangst fra utenlandske fartøy, mens disse befinner seg innenfor norske jurisdiksjonsområder.

### *Tillatelse til bioprospektering*

Lovforslaget § 5-1 fastslår at uttak og undersøkelse i sjø som ledd i marin bioprospektering må ha tillatelse fra Fiskeridirektoratet. Dagens aktivitet i forhold til marin bioprospektering er av mindre omfang. Lovforslaget innebærer imidlertid formelt noe økte administrative konsekvenser for departementet og Fiskeridirektoratet. Søker må også inngi melding til miljøvernmyndighetene i medhold av forslag til ny naturmangfoldlov. Det vises her til NOU 2004:28 s. 569.

Fiskeridirektoratet må i dag godkjenne utlendingers søknad om vitenskapelig havforskning i norske farvann, i henhold til forskrift om utenlandsk vitenskapelig havforskning i Norges indre farvann, sjøterritorium, økonomiske sone og på kontinentalsokkelen (forskrift 30. mars 2001 nr. 360). I påvente av et eget regelverk om bioprospektering har denne forskriften også utgjort hjemmelgrunnlaget for å kreve søknad om tillatelse til bioprospektering, selv om forskriften primært er beregnet på grunnforskning i regi av utenlandske forskningsinstitusjoner og universiteter med kunnskapsbaserte formål. For både utenlandske og norske aktører vil imidlertid reglene etter lovforslaget bli at det må søkes om tillatelse til prospektering og eventuelt om dispensasjon for å få tillatelse til uttak med trål, not og liknende gjennom bestemmelsene om praktiske fiskeforsøk eller havforskning, når leting og uttak skjer med fartøy uten nødvendige tillatelse.

### *Fiskerioppsynet*

Det vises til drøftelse under kap. 9.3, jf. 9.2, hvor det konkluderes med at det ikke lenger er behov for et havsjøgående fiskerioppsyn, slik som Lofotoppsynet. Utvalget legger til grunn at ordningen med et havgående fiskerioppsyn erstattes med tilsynspersoner. Lovforslaget er ikke til hinder for at tilsynspersoner her kan gis for eksempel Lofotoppsynets tidligere oppgaver, da loven forutsetter at tilsynspersonene også skal "hindre overtredelse av bestemmelser i eller i medhold av loven". Tilsyns-

personene kan her gis politimyndighet etter politiloven § 20, dersom dette er nødvendig. Lovforslaget behøver derfor ikke å medføre økonomiske og administrative konsekvenser. Tradisjonelt kontrollarbeid forutsettes imidlertid utført av Fiskeridirektoratet og Kystvakten.

### 14.3 Økonomiske og administrative konsekvenser ved forutsatt bruk av enkelte fullmaktshjemler

#### *Innkrevning av fordeler fra marint genetisk materiale*

Utvalget har angitt hjemmel og virkeområde i loven, slik at det kan kreves inn fordeler og økonomisk overskudd fra utnyttelse av norsk marint genetisk materiale. Etter Biomangfoldkonvensjonen fra 1992 eier statene sine genressurser og kan stille vilkår for utnyttelsen. Norske myndigheter har således adgang til å sette vilkår om avgivelse av fordeler som kunnskapsdeling eller betaling for statens samtykke gjennom avgift eller økonomisk andel i utbyttet. Det er ikke staket ut noen kurs verken nasjonalt eller internasjonalt på dette nye området.

Innkrevning av fordeler fra marint genetisk materiale vil kunne innebære betydelige økonomiske og administrative konsekvenser, som det vil være vanskelig å forutsi omfanget av.

#### *Kvotesystemet*

Utvalget legger til grunn at dagens regulerings- og fordelingssystem videreføres, og foreslår ingen bestemt kvotemodell eller system for overføring av kvoterettigheter. Det vil være den generelle fiskeri- og næringspolitikken som angir hva slags kvotesystem som er ønskelig. Det vises til kap. 7.5 og vedlegg III som skisserer forskjellige økonomiske konsekvenser av ulik innsats- og kvoteregulering, graden av omsettelighet for kvoter, strukturering og ressursrente.

Det nye forslaget om tildeling av kvote til industribedrift vil innebære økonomiske og administrative konsekvenser. Forslaget bygger på en prøveordning, som skal evalueres i 2005. Evalueringen av prøveordningen vil indikere mulige økonomiske og administrative konsekvenser ved anvendelse av fullmakten.

Det nye forslaget om hjemmel for regulering gjennom kvotedager forutsettes ikke innført i dag, og økonomiske og administrative konsekvenser av dette bør således utredes særskilt dersom det

skulle bli aktuelt. Systemet fungerer godt på Færøyene, men antas å ikke være like egnet for norske forhold med dagens flåtestruktur.

Det nye forslaget om hjemmel for kvoter til og registrering for person eller foretak som ikke benytter merkeregistrert høstingsfartøy i virksomheten, vil kunne medføre økte økonomiske og administrative konsekvenser dersom det utvikles virksomhet som må kontrolleres opp mot tildelte kvoter. Kvoter tildeles i dag kun merkeregistrerte høstingsfartøy. Ved lovens ikrafttredelse forutsettes derfor ikke økt ressursbruk til slik kvotetildeling og eventuell registrering, med mindre kommersiell høstingsvirksomhet etableres, som krever registrering og kvoteavregning.

#### *Ressursrente*

Utvalget har foreslått en hjemmel for benytte en ressursavgift til å kreve inn deler av ressursrenten i høstingsvirksomhet. De økonomiske konsekvensene for næringen vil være avhengig av hvordan hjemmelen benyttes. I dag realiseres ressursrenten primært gjennom overkapasitet i fiskeriene. I høstingsvirksomheter hvor det foregår en strukturering tar de som selger seg ut av høsting med seg det som anses som den realiserbare delen av ressursrenten. I slike virksomheter vil en ressursavgift fordele deler av ressursrenten til staten istedenfor de individene som selger seg ut. En ressursavgift vil imidlertid også kunne gi noe svakere incentiver til strukturering.

De administrative konsekvensene av en ressursavgift er moderate, da den kan kreves inn i forbindelse med merkeregistrene, landing av fisk eller salg av fiskefartøy med kvote.

#### *Forvaltningsavgift*

Forslaget vil innebære økonomiske kostnader for næringen avhengig av størrelsen på avgiften, og dermed lede til lavere sysselsetting og færre fartøy i en høstingsvirksomhet. I de fleste virksomheter vil dette primært lede til en reduksjon i overkapasitet. I den grad en forvaltningsavgift kreves inn vil det synliggjøre i hvilken grad næringen faktisk betaler for den forvaltningen som er nødvendig for en ansvarlig gjennomføring av høstingen.

En nærmere redegjørelse av økonomiske og administrative konsekvenser er gitt i Ot. prp. nr. 3 (2004-2005) om lov om endring i lov 13. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv. (avgiftshemel) s. 3.

*Kontroll*

Lovforslaget innebærer i utgangspunktet ikke utvidede økonomiske eller administrative kostnader i forbindelse med gjennomføring av kontroll. Fiske- og kystdirektoratets og Kystvaktens kontrollansvar utvides riktignok formelt til å gjelde uttakskontroll av alle viltlevende marine ressurser, noe som vil kunne medføre økte kontrolloppgaver på sikt.

Eventuelle endringer i ressursbruken forutsetter at det iverksettes kommersiell virksomhet på viltlevende marine ressurser som i dag ikke beskattes kommersielt – og i et slikt omfang at kontrollordninger må etableres. Salgslagenes kontrollansvar er i utgangspunktet begrenset til de ressurser som naturlig følger av deres virksomhet, men lovforslaget inneholder likevel hjemmel til å pålegge salgslagene kontroll av ressurser som ikke omfattes av deres rett til førstehåndsomsetning mot inndekning av kontrollutgiftene. Utvalget viser her til drøftelsene av kontroll- og registreringsbehov for nye kommersielle uttak av viltlevende marine ressurser under 7.17 og 11.6.

Lovforslaget legger opp til at rapportering og undersøkelser kan skje med moderne metoder som for eksempel elektronisk føring og oversendelse av fangstloggbok. Økonomiske eller administrative konsekvenser av slik ny virksomhet vil selvsagt være betinget av omfanget og viktigheten av en effektiv kontroll av uttaket.

*Økosystembasert forvaltning*

Økosystembasert forvaltning krever integrert fiskeri-, havbruks- og miljøforskning. Havforskningsinstituttet har innenfor dagens ressursbruk allerede foretatt en organisatorisk omstilling for å være tilpasset en økosystembasert forvaltning. Havforskningsinstituttet er nå inndelt i programmer basert på de tre store økosystemene i norske farvann, og søker å legge økosystembaserte analyser til grunn i sin forskning og rådgivning til forvaltningen. Fagsentre for havbruk, miljø og ressurser med tilhørende fagseksjoner og spesifikke tematiske forskningsprogrammer er i dag erstattet av en flattere organisasjon med forsknings- og forskningstekniske grupper.

Utvalgets lovforslag inneholder likevel en målsetting om at forvaltningen skal få økt kunnskap om arts- og bestandsinteraksjoner, mattilfanget, klimaendringer og havstrømmer. Der det er behovet for økt kunnskap må imidlertid forvaltningen selv foreslå nødvendig oppskalering og opprustning. Det er behov for mer kunnskap om uregulerte arter og bestander på grunn av høyt fiskepress, samt generelt om interaksjoner

og påvirkninger innen de marine økosystemer. De økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag vil i stor grad avhenge av hvordan man praktisk sett iverksetter utvalgets lovforslag.

*Utvidet virkeområde*

Lovens fullmakter er utvidet i samsvar med lovens utvidede virkeområde, som etter forslaget vil omfatte utnyttelse av alle viltlevende marine ressurser. Utvidelsen innebærer for det første at forvaltningsansvaret etter loven utvides biologisk fra å omfatte sjøpattedyr, fisk, bruskfisk, pigghuder og skall- og bløtdyr som i dag, til alle viltlevende marine ressurser.

Store deler av forvaltningsansvaret for blant annet planteplankton, tang og tare, koraller, skjell og mikroorganismer ivaretas allerede av forvaltningen gjennom blant annet internasjonalt samarbeid, anvendt forskning eller ved delegasjon av forvaltningsansvar, slik det er blitt gjort for tang og tare. Således forskes det til en viss grad på og holdes en viss oversikt med flere av ressursene som ikke omfattes av virkeområdet i saltvannsfiskeloven. En økosystembasert tilnærming er allerede etablert politisk målsetting, hvilket forutsetter en vurdering av mattilfang utenfor det biologiske virkeområdet i saltvannsfiskeloven. Den formelle utvidelsen av lovens biologiske virkeområde antas således i seg selv ikke å medføre økt ressursbruk for forvaltningen, med mindre nye høstingsvirksomheter igangsettes.

Utvidelsen av virkeområdet fra fiske og fangst til all utnyttelse innebærer for det andre at nye aktiviteter ved siden av ren høstingsvirksomhet som marin bioprospektering, hvalsafari og enkelte former for dykking nå omfattes av loven. Regulering av disse virksomhetene vil forutsette at det er behov for å beskytte viltlevende marine ressurser mot negativ påvirkning fra virksomheten. Det vises her til vurderingen av økonomiske og administrative konsekvenser for marin bioprospektering ovenfor.

Kontinentalsokkelloven (lov 21. juni 1963 nr. 12) har i dag i § 2 et forbud mot utnyttelse av undersjøiske naturforekomster, herunder bunnfaste arter. Det følger av § 2 annet ledd at det må gis tillatelse til utnyttelse av tang- og tareforekomster. Ved utvidelsen av virkeområde foreslås havressursloven å overta forvaltningen av bunnfaste arter, slik at kontinentalsokkelloven og forbudet i § 2 ikke lenger gjelder tang og tare og andre bunnfaste arter. Dette innebærer at § 2 tredje ledd foreslås fjernet. Eppersom lovforslagets flertall

legger til grunn at høsting er tillatt med mindre virksomheten er forbudt, kan overføringen av forvaltningen for bunnfaste arter fra kontinentalsokkelov til ny havressurslov medføre negative miljømessige konsekvenser for slike arter, med mindre det opprettes et forbud mot høsting av bunnfaste arter som det kan dispenseres fra. Et slikt forbud kan gis som forskrift. Utvalget foreslår at de forbud som i dag gjelder videreføres i forskrift, og fremmer derfor ikke en egen lovbestemmelse om forbud mot høsting av bunnfaste arter.

#### *Administrative reaksjoner*

Utvalget foreslår i kap. 13 hjemmel til å reagere på overtredelser av loven med administrative reaksjoner som overtredelsesgebyr og tvangsmulkt. Det antas at muligheten til å reagere med en administrativ reaksjon fremfor straffeprosessuell forfølgning, vil innebære at flere forhold avgjøres administrativt av forvaltningen, i stedet for i straffeprosessuelle former. Dette vil også trolig innebære at det reageres overfor flere overtredelser. Dette vil medføre administrativt merarbeid for fiskeriforvaltningen, som vil medføre ekstra kostnader, men samlet vil det være en kostnadsbesparelse for det offentlige.

## Kapittel 15

# Bemerkninger til de enkelte paragrafer

### Kap. I Lovens formål og virkeområde

#### § 1-1 Lovens formål

Bestemmelsen er ny og angir lovens formål. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 2.4.

Formålet "samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning" må forstås som at bestandene skal nyttes til best mulig samfunns- og næringsutvikling langs kysten. Hva som regnes som samfunnsøkonomisk lønnsomt i forvaltningen av viltlevende marine ressurser er et lovskjønn med politisk innhold som i utgangspunktet bør ligge hos myndighetene. Enkelte grupper, områder eller virksomheter vil dermed etter lovens formål kunne prioriteres når en styrking vil være til gunst for hele eller deler av fellesskapet etter et verdipolitisk skjønn.

Med bærekraftig utnyttelse menes 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. Langsiktig bevaring ivaretas i utgangspunktet gjennom en bærekraftig utnyttelse, men kan også innebære særlige tiltak innenfor rammen av den løpende ressursforvaltningen som er særlig omtalt i lovens kap. II.

#### § 1-2 Lovens saklige virkeområde

Bestemmelsen erstatter saltvannsfiskeloven § 2. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 4.1 flg.

*Første ledd* slår fast at lovens saklige virkeområde utvides fra aktivitetene fiske og fangst til all utnyttelse av viltlevende marine ressurser og tilhørende genetisk materiale. Med utnyttelse menes tilgang til og uttak av både fysiske ressurser og tilhørende genetisk materiale fra sjø.

Høsting vil være den viktigste form for utnyttelse, som for eksempel tradisjonelt uttak av biomasse til rekreasjon, erverv, konsum, industriell bearbeidelse eller oppmaling. I tillegg forekommer høsting til bruk i anvendt forskningsvirksomhet som bioprospektering eller havforskning. Utnyttelse omfatter også virksomhet som behøver tilgang til ressursene uten uttak, slik som hvalsafari eller visse former for dykking. Tilgang vil imidlertid måtte avgrenses mot vanlig ferdsel og annen

virksomhet som utnytter sjøareal uten å ha utnyttelse av viltlevende marine ressurser som siktemål.

Uttrykket "all utnyttelse" omfatter både hele eller deler av ressursen, slik som biprodukter og marint genetisk materiale. Genetisk materiale defineres som biologisk materiale etter denne lov som inneholder funksjonelle arveenheter. Det er nødvendig å skille mellom fysiske ressurser og det tilhørende genetiske materiale, ettersom genetisk materiale kan trekkes ut i isolerte fragmenter eller reproduseres syntetisk i andre organismer. Ved henvisningen til *tilhørende genetisk materiale* presiseres at loven kan stille vilkår for tilgangen til informasjon og egenskaper hos hele eller deler av et genetisk materiale som forefinnes isolert, reproduisert eller er trukket ut fra den fysiske ressurs på noen måte. Med begrepet genetisk materiale forutsettes heller ikke at individene lever i fangstøyeblikket. Det er først når forråtnelse har nådd et slikt stadium at ressursen ikke lenger inneholder funksjonelle arveenheter, at ressursen ikke lenger kan sies å omfattes av loven.

Hva som regnes som viltlevende marine ressurser vil bero på en biologisk vurdering av hva som er hjemmehørende i sjø. Viltlevende marine ressurser omfatter i prinsippet all fisk, marine organismer, planter og sjøpattedyr med helt eller delvis tilhold i sjø eller på havbunnen. Bunnfaste (sedentære) arter vil dermed også omfattes i tillegg til arter og organismer som lever i vannsøylen og på overflaten. Dyr som har delvis tilhold i sjø, som sel, øresel og hvalross regnes som sjøpattedyr, og vil derfor omfattes av loven som marine dyr. Landdyr som isbjørn, som tilbringer en del tid i og nær sjøen, vil imidlertid falle utenfor lovens virkeområde. Betegnelsen marin avgrenser videre i biologisk forstand mot vannlevende dyr (akvatiske) som helt eller delvis holder til i ferskvann. Selv om ferskvannslevende fisk også kan leve i brakkvannsområder, vil loven ikke gjelde for slik fisk når disse befinner seg i sjø/brakkvannsområder. For anadrome og katadrome arter vil havressursloven i utgangspunktet ha felles virkeområde med lakse- og innlandsfiskeloven, men stedlig begrenset til sjø. Anadrome arter faller i utgangspunktet inn under loven, men fredningen av laksefisk medfører at det

ikke vil kunne høstes laksefisk i sjø uten at det er åpnet for slik høsting i medhold av lakse- og innlandsfiskeloven § 4.

Med uttrykket "villlevende" avgrenses det naturlig mot ressurser i privat eie innenfor virksomheter som havbruk eller havbeite. Privateide levende marine ressurser som er blitt renaturalisert utenfor lokaliteten når gjenfangstretten er opphørt, vil igjen regnes som villlevende i sjø og omfattes av loven. Villlevende peker videre hen på ressursene slik de er i sin naturlige form etter naturlig evolusjon. Kultiverte og genmodifiserte organismer omfattes således i utgangspunktet ikke, med mindre de er naturalisert som bestanddel i det marine økosystem.

Det går ingen grense nedad når det gjelder størrelsen på de marine organismer. Loven vil således også omfatte høsting av ukjente arter og mikroorganismer på ethvert havdyp, samt på havbunnen og under denne.

*Annet ledd* tilsvarende saltvannsfiskeloven § 2 første ledd annet punktum. Kontrollhjemlene kan i utgangspunktet anvendes på aktiviteter i samsvar med lovens virkeområde etter første ledd. Annet ledd går lenger enn første ledd ved at kontrollhjemmelen omfatter en rekke aktiviteter knyttet til utnyttelse som omlasting, levering, landing, transport, oppbevaring og omsetning av villlevende marine ressurser og tilhørende genetiske materiale. Forutsetningen er at ovennevnte aktivitet har betydning i forhold til kontroll med høsting. Loven gjelder av den grunn også på det norske fastland i samsvar med virkeområdet etter annet ledd.

For kontrollformål vil loven etter annet ledd gjelde til enhver tid og på ethvert sted så langt den rekker. Akvakulturanlegg og andre virksomheter som i utgangspunktet omfattes av andre lover, vil omfattes av virkeområdet etter annet ledd når formålet er å kontrollere uttak av villlevende marine ressurser. Kontrolladgangen omfatter all høsting etter loven, men ikke annen utnyttelse som forutsetter tilgang til villlevende marine ressurser.

Med omlasting menes overføring og transport av fangst fra et fartøy til et annet. Med landing menes ilandføring av fangst med og uten fartøy, herunder levering av hummer fra teiner. Levering omfatter overlevering på land eller låssetting i sjø til mottaker eller oppbevaringssted. Med mottak menes overtagelse av fangsten. Transport omfatter all transport til sjøs og på land som frakter villlevende marine ressurser. Oppbevaring gjelder all oppbevaring om bord i fartøy, i steng eller på land uansett formål eller sted. Omsetning gjelder all omsetning i ethvert ledd, som omfatter villlevende marine ressurser.

*Tredje ledd* tilsvarende saltvannsfiskeloven § 2 tredje ledd. Lovens regulering av "annen aktivitet" vil gjelde for sikring av høstingsmuligheter etter kap. X og bruk av sjøareal ved annen virksomhet etter § 2-11. Bestemmelser om manøvrering av fartøy og sikring av høstingsmuligheter gis i tilknytning til virksomhetsutøvelse på høstingsfelt, og gjelder all skipstrafikk som påvirker mulighetene for høsting. Øvrige bestemmelser i loven er utformet for å kunne regulere aktiviteter som har utnyttelse av villlevende marine ressurser som formål, og vil dermed ikke kunne anvendes på annen virksomhet. I formuleringen "har betydning" må det innfortolkes et umiddelbarhetsprinsipp og en direkte årsakssammenheng.

### § 1-3 Lovens stedlige virkeområde

Bestemmelsen om stedlig virkeområde tilsvarende saltvannsfiskeloven § 1 første og annet ledd. Utvalgets drøftelse av bestemmelsen finnes i kap. 4.5.

*Første ledd* angir områder hvor loven gis direkte virkning.

Med "norsk fartøy" forstås skip som omfattes av vilkårene i lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten § 1. Jurisdiksjonen omfatter kun registrerte skip, jf. sjøloven § 11. For aktiviteter som foregår fra uregistrerte fartøy, vil loven få anvendelse etter det alminnelige personelle virkeområde etter § 1-4.

Presiseringen av at loven gjelder på "det norske fastland" er nødvendig, da aktivitetene loven regulerer først og fremst foregår i sjø. Loven får i praksis kun anvendelse på det norske fastland for kontrollformål og i forhold til statlig eiendomsrett til marint genetisk materiale. Bruken av "det norske fastland" innebærer også at det må treffes særskilt beslutning om å anvende loven på annet norsk landterritorium. Loven kan gjøres gjeldende for norsk landterritorium på Jan Mayen, Svalbard og bilandene i samsvar med § 1-3 annet ledd.

Loven gjelder i norsk sjøterritorium og indre farvann slik disse er fastsatt i lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone. Sjøterritoriet omfatter et område på 12 nautiske mil utenfor grunnlinjene, mens de indre farvann omfatter alt farvann innenfor grunnlinjene. Det følger av territorialfarvannsloven § 5 at den også gjelder for sjøterritoriet og de indre farvann ved Svalbard, Jan Mayen, Bouvetøya, Peter Is øy og Dronning Maud Land. Hvilke sjøområder ved norsk territorium og biland som omfattes, vil dermed være avhengig av territorialfarvannslovens ikrafttredelse, jf. § 7. Loven har foreløpig trådt i kraft kun for Svalbard og Jan Mayen, i tillegg til det norske fastlandet.

Loven gjelder på norsk kontinentalsokkel, slik den er avgrenset i lov 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster § 1. Med "kontinentalsokkelen" menes havbunnen og undergrunnen i de undersjøiske områder som strekker seg ut over norsk sjøterritorium gjennom hele den naturlige forlengelse av landterritoriet til ytterkanten av kontinentalmarginen, men ikke kortere enn 200 nautiske mil fra grunnlinjene som sjøterritoriets bredde er målt fra, likevel ikke utover midtlinjen i forhold til annen stat. Kontinentalsokkelens yttergrense fastsettes etter en særlig folkerettslig prosedyre i henhold til Havrettskonvensjonen art. 76, og denne prosessen er ennå ikke sluttført for Norges del.

Loven gjelder i områder etablert med hjemmel i lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone § 1. Med hjemmel i soneloven § 1 er det opprettet særskilte havsoner etter Havrettskonvensjonen kap. V på 200 nautiske mil utenfor grunnlinjene utenfor fastlandet, Jan Mayen og Svalbard (ved forskrift 17. desember 1976 nr. 15 om iverksettelse av Norges økonomiske sone, forskrift 23. mai 1980 nr. 4 om opprettelse av fiskerisonen ved Jan Mayen og forskrift 3. juni 1977 om fiskevernsonen ved Svalbard).

*Annet ledd* angir landområder hvor loven må gjennomføres særskilt ved kongelig resolusjon.

I annet ledd menes norsk landterritorium på Jan Mayen, Svalbard, Bouvetøya, Peter Is øy og Dronning Maud Land. Formålet med en slik utvidelse vil være landkontroll. Bouvetøya, Peter Is øy og Dronning Maud Land er underlagt norsk stats-høyhet som biland. I hvilken utstrekning andre lover skal gjelde på Bouvetøya, Peter Is øy og Dronning Maud Land, bestemmes av Kongen etter lov 27. februar 1930 nr. 3 om Bouvetøya, Peter Is øy og Dronning Maud Land § 2. Tilsvarende gjelder for Jan Mayen i medhold av lov 27. februar 1930 nr. 2 om Jan Mayen § 2.

#### § 1-4 Lovens personelle virkeområde

Bestemmelsen erstatter saltvannsfiske-loven § 1. Utvalgets drøftelser av lovens personelle virkeområde er beskrevet i kap. 4.5 under beskrivelsen av stedlig jurisdiksjon i områdene.

Begrepet "rettssubjekter" er benyttet av lovtek-niske grunner, og er ment å omfatte enhver uten-landsk eller norsk person, selskap, innretning, sammenslutning mv. som har status som retts-subjekt.

*Første ledd* fastslår at loven gjelder generelt for norske og utenlandske rettssubjekter innenfor

lovens stedlige virkeområde. I enkelte områder gjelder imidlertid traktatpålagte begrensninger for jurisdiksjonen som for eksempel i sjøterritoriet og de indre farvann utenfor Svalbard, der ikke-diskri-mineringsprinsippet må respekteres for alle trak-tatparter når det gjelder retten til næringsutøvelse. I områder opprettet med hjemmel i lov 17. desem-ber 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone § 1, vil utenlandske rettssubjekter etter Havrettskonven-sjonen art. 73 nr. ikke kunne ilegges fengselsstraff for overtredelser begått i sonen, med mindre det foreligger avtale med vedkommende stat om det motsatte.

*Annet ledd* fastslår at i områder og på fartøy som ikke omfattes av norsk jurisdiksjon etter § 1-3, får loven likevel anvendelse på norske rettssubjek-ter. Slike områder vil omfatte det åpne hav og områder underlagt andre staters jurisdiksjon. På det åpne hav vil norske rettssubjekter om bord på norsk fartøy være underlagt full norsk jurisdiksjon. I områder og på fartøy underlagt andre staters jurisdiksjon, vil jurisdiksjon over norske retts-subjekter måtte antas i samsvar med den andre statens område- eller flaggstatsjurisdiksjon etter folkeret-ten.

*Tredje ledd* fastslår at forskrifter i medhold av loven kun skal gjelde for utenlandske rettssubjek-ter i områder opprettet med hjemmel i lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone § 1, når de uttrykkelig fastslår dette. Tredje ledd er tatt inn for at reguleringer av høsting i nor-ske områder ikke skal få virkning for utenlandske fartøy som er gitt adgang til norsk sone, da regu-leringer av utenlandsk aktivitet i slike særlige havsoner normalt fastsettes med hjemmel i lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone. Forslaget til ny havressurslov er likevel ikke til hinder for å regulere utenlandsk aktivitet i slike områder, men forskriftene må da selv angi at de gjelder utenlandsk aktivitet. Påbud og for-bud i selve loven vil imidlertid få direkte virkning også for utenlandske rettssubjekter innenfor hele det stedlige virkeområde. I lovforslaget vil dette blant annet gjelde materielle regler om kontroll, erstatning, hensetting og kasting av redskap, plikt til å besvare anrop, aktsomhetsregler på høstings-felt og utkast av fangst.

#### § 1-5 Retten til viltlevende marine ressurser og tilhø-rende genetisk materiale

Bestemmelsen er ny og fastslår statens eiendoms-rett til viltlevende marine ressurser og tilhørende genetisk materiale. Eiendomsretten gjelder kun mens ressursene befinner seg i "vill tilstand".



Utvalgets drøftelser av statlig eiendomsrett er inn tatt i kap. 6.1.

Med "viltlevende marine ressurser etter denne lov" menes ressurser som omfattes av lovens saklige og stedlige virkeområde etter §§ 1-2 og 1-3. Med "ressurser som vokser på privat grunn" menes viltlevende marine ressurser som er bunnfaste (sedentære), eller som på annen måte vedvarende befinner seg på eller er knyttet til grunnen som skjell, musling og lignende.

Marint genetisk materiale tilhører staten uavhengig av om den fysiske ressurs kan erverves etter lovlig adkomst. En patenthaver kan gjennom patentering få eksklusive rettigheter til en bestemt utnyttelse av arvestoff i viltlevende marint genetisk materiale, men ikke til selve arvestoffet. Forutsetningen for den statlige eiendomsrett til marint genetisk materiale er at arvestoffet forefinnes i havet som viltlevende.

#### § 1-6 Forvaltningen av viltlevende marine ressurser og tilhørende genetisk materiale

Bestemmelsen er ny og angir hensyn forvaltningen kan ta i betraktning ved forvaltningen av viltlevende marine ressurser og tilhørende genetisk materiale. Ordlyden "forvaltes" referer seg til den helhetlige ressursforvaltningen, og hensynene anses i forhold til enkeltstående forvaltningstiltak som ikke uttømmende, alternative og likeverdige. Hensynene vil ikke alltid kunne forenes, og er i en slik sammenheng i alle tilfeller underlagt lovens overordnede formål.

*Føre-var*-prinsippet i *bokstav a)* som må anses som et av de mest grunnleggende internasjonale standarder når det gjelder moderne havressursforvaltning, innebærer at der det foreligger trussel om alvorlig eller uopprettelig skade, skal ikke mangel på full vitenskapelig visshet kunne brukes som begrunnelse for å utsette kostnadseffektive bevaringstiltak, for å hindre miljøforringelse. En nærmere redegjørelse av *føre var*-prinsippet finnes i kap. 2.2.3.

En økosystembasert tilnærming som nevnt i *bokstav b)*, innebærer et pålegg til forvaltningen om å ta konsekvensen av at de levende marine ressurser inngår som komponenter i produktive økosystemer og at ressursuttak derfor ikke kan vurderes isolert fra andre forhold i det samme økosystem. En nærmere redegjørelse av en økosystembasert tilnærming foreligger i kap. 2.2.3 og kap. 6.2.

Prinsippet i *bokstav c)* om optimal utnyttelse tilsier at man skal søke å ta ut ressursene i slik mengde, til den tid, på de steder og for øvrig slik at

ressursene på lang sikt gir størst mulig lønnsomhet for fellesskapet. Hva som er en "hensiktsmessig fordeling av ressursene" vil måtte vurderes i samsvar med lovens formål om samfunnsøkonomisk lønnsom utnyttelse. En nærmere redegjørelse av prinsippene om optimal utnyttelse og hensiktsmessig fordeling av ressursene finnes i ulike deler av kap. 7.

En effektiv kontroll av ressursuttaket som nevnt i *bokstav d)*, er et sentralt hensyn i forvaltningen av viltlevende marine ressurser. Hensynet er særlig relevant ved anvendelsen av kontrollhjemlene i kap. VIII, XII og XIII og anvendelse av §§ 2-7 og 2-8. En nærmere redegjørelse av kontrollansvaret i loven er gitt i kap. 11 flg.

Kravet i *bokstav e)* om å bidra til at høsting skjer med redskap og på en måte som reduserer negative virkninger på viltlevende marine ressurser, vil typisk innebære anstrengelser for å redusere mengden uønsket bifangst, uønsket innblanding av yngel eller skade på habitater. En nærmere redegjørelse av hensynene finnes i kap. 2.2.3, 7.11 og 8.1.

Hensynet i *bokstav f)* om å tilpasse høstingsmønstre til marin verdiskaping, marked og industri, viser konkret til at regler om fordeling og utøvelse av høstingsvirksomhet skal være innrettet mot verdiskaping i hele verdikjeden fra fartøy til mottak. Hensynet må ses i sammenheng med *bokstav c)* om en optimal utnyttelse og hensiktsmessig fordeling av ressursene. En nærmere redegjørelse av hensynene finnes i ulike deler av kap. 7.

I tilretteleggelse for samfunnsutvikling og kultur langs kysten som fremgår i *bokstav g)* ligger at kultur, bosetting og levedyktige samfunn i seg selv er samfunnsverdier som skal hensyntas ved fordeling. Bestemmelsen åpner for å positivt særbehandle enkeltgrupper som urfolk og lokale kystsamfunn som er spesielt avhengig av marine ressurser som næringsgrunnlag. En nærmere redegjørelse av hensynene finnes i kap. 3.2, 3.3 og 7.3.

Bestemmelsen i *bokstav h)* viser til behovet for at en i ressursforvaltningen også ser hen til konkurrerende bruk av havområdene, herunder akvakultur, olje og gass, annen energiproduksjon, skipsfart, rekreasjonsmessig ferdsel, rørledninger og havnevirksomhet mv. i forvaltningen av loven.

*Bokstav i)* gjør hensynet til en effektiv gjennomføring av Norges folkerettslige forpliktelser til et selvstendig forvaltningshensyn. Bestemmelsen har betydning for de fullmakter og plikter forvaltningen allerede har som følge av de folkerettslige forpliktelser staten har påtatt seg gjennom internasjonal avtale, og synliggjør at den internasjonale utviklingen skal stå sentralt i forvaltningsutøvel-

sen. En nærmere redegjørelse av hensynene finnes i særlig i kap. 2.2.

*Bokstav j)* fastslår at forvaltningen skal gi allmennheten adgang og praktisere åpenhet i offentlige beslutningsprosesser. Hensynet harmoniserer med lov 5. september 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet. En nærmere redegjørelse finnes i kap. 6.6.

*Bokstav k)* fastslår at forvaltningen skal bidra til å sikre det materielle grunnlaget for samisk kultur. Med materielt grunnlag for samisk kultur menes et næringsgrunnlag som sikrer opprettholdelse av samisk kultur.

### § 1-7 Forholdet til folkeretten

Bestemmelsen tilsvare saltvannsfiskeoven § 3. Utvalgets drøftelser av innarbeidelse av folkerettslige forpliktelser i loven er beskrevet i kap. 2.2.

Bestemmelsen fastslår at loven gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten og overenskomst med fremmed stat. Bestemmelsen tilsvare i sitt innhold lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) § 4. Bestemmelsen gir på samme måte som straffeprosessloven § 4 uttrykk for sektormonisme ved anvendelse av loven. Med sektormonisme menes at folkerettslige forpliktelser generelt gjøres til norsk lov på et avgrenset saksområde. En slik bestemmelse gjør at lovens øvrige regler ikke kan anvendes i strid med folkerettslige forpliktelser, men medfører ikke at en folkerettslig forpliktelse utgjør en selvstendig hjemmel der legalitetsprinsippet etter norsk rett gjør det påkrevd med lov hjemmel. Bestemmelsen medfører således at loven må fortolkes innskrenkende eller settes til side ved uforenlig motstrid med folkeretten.

## Kap. II Beskyttelse av høstingsgrunnlaget

### § 2-1 Områdebeskyttelse

Bestemmelsen er ny. Utvalgets forslag er drøftet under kap 6.4 flg.

*Første ledd* gir hjemmel til å opprette marine beskyttede områder der høsting og annen utnyttelse av villlevende marine ressurser er forbudt. Beskyttelse av et område vil kunne skje både av hensyn til enkeltbestander og økosystemets generelle tilstand. Avgrensningen av et sjøområde kan foretas i alle tre dimensjoner og knyttes til vannoverflaten, vannsøylen og havbunnen.

Marine beskyttede områder etter § 2-1 knytter seg til mer langsiktige tiltak med for å bevare

og gjenoppbygge ressurser, i motsetning til åpning og lukking av områder som ledd i de årlige reguleringer eller for kortere tidsrom, for eksempel av hensyn til innslag av yngel eller bifangst på høstingsfelt, jf. § 7-1. Områder som kan ha behov for langsiktig beskyttelse mot høsting, prospektering, og inngripende redskapsbruk vil kunne være gyte- og rekrutteringsområder og andre sårbare marine habitater som havfjell, kaldvannskorallrev og andre sensitive undervannsområder.

I medhold av saltvannsfiskeoven er det allerede opprettet fem marine beskyttede områder for å skjerme kaldtvannskorallrevene Iverryggen, Røstrevet, Sularyggen, Tislerrevne og Fjellknausene mot bunntråling. Den foreslåtte § 2-1 vil nå gi en klar hjemmel for ytterligere slike tiltak i fremtiden innenfor rammen av ressursforvaltningen.

*Annet ledd* gir hjemmel til å gjøre unntak for visse høstingsmetoder eller for visse arter i angitte perioder og områder dersom dette ikke svekker beskyttelsesformålet. Eksempelvis bør det ved beskyttelse av en bunnbiotop kunne tillates pelagisk fiske eller bruk av konvensjonelle redskap som garn, juksa og line, når ikke forhold som vann dybde, fare for skade ved tap av redskap eller andre forhold taler mot det.

### § 2-2 Forbud mot høsting i områder påvirket etter forurensning

Bestemmelsen er ny og gir hjemmel til å fastsette forbud mot høsting i områder og på arter som kan være påvirket av forurensning. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 8.4.5 om områdebegrensninger, jf. også kap. 5.7 om avgrensning mot matloven.

Begrepet forurensning er nærmere klarlagt i lov 13. mars 1981 nr 6 om vern mot forurensninger og om avfall § 6. Med formuleringen "begrense høsting" åpnes det for å fastsette et delvis forbud for deler av året når forurensningen er verst, eller at det for eksempel fastsettes kvantumsbegrensninger mv., eventuelt at forbudet begrenses til arter som lettere opptar og beholder forurensning. Lov 19. desember 2003 nr 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) har i § 12 en tilsvarende hjemmel hvor Kongen i forskrift kan fastsette forbud mot fiske og fangst. Havressurslovens bestemmelse vil imidlertid også omfatte høsting av villlevende marine ressurser som ikke benyttes som næringsmiddel. Kompetansen i lovforslaget er lagt til departementet, slik at reguleringstiltak kan iverksettes raskt ved behov eller som del av de årlige reguleringer.

### § 2-3 Forbud mot bruk av sprengstoff, skytevåpen og gift

Bestemmelsen viderefører deler av saltvannsfiskeloven § 24 og er delvis ny. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 10.3.2.

*Første ledd* forbyr bruk av sprengstoff, skytevåpen og gift ved høsting. Forbudet mot bruk av sprengstoff, skytevåpen og gift gjelder også før ressursene høstes, og omfatter eksempelvis bruk av sprengstoff for å skremme fisk inn i bestemte områder, not eller steng. Av hensyn til sjøsikkerheten er det ikke forbudt å ha sprengstoff om bord.

*Annet ledd* unntar bruk av sprengstoff og skytevåpen ved høsting av sjøpattedyr og større bruskfisk. Sprengstoff vil være nødvendig ved harpunering av hval, mens skytevåpen vil være nødvendig ved høsting av sel og større bruskfisk for å sikre raskest mulig avliving av hensyn til dyrevelferd. Med større bruskfisk menes haiarter som brugde mv. Etter annet ledd annet punktum kan departementet i forskrift fastsette ytterligere unntak fra forbudet i første ledd. Eksempelvis har det tidligere oppstått behov for å benytte harpun ved fangst av størje. Når det gjelder bruk av harpun ved dykking, er forbudet ikke ment å ramme rent mekaniske våpen som benyttes under fritidshøsting. Departementet kan etter annet ledd annet punktum gi nærmere regler om avliving av sjøpattedyr og større bruskarer for å sikre at høstingen skjer i samsvar med dyrevernloven § 9 og andre prinsipper for forsvarlig høsting.

### § 2-4 Forbud mot høsting med trål

Bestemmelsen tilsvare saltvannsfiskeloven § 8. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 8.4.2

*Første ledd* forbyr høsting med trål innenfor territorialgrensen utenfor det norske fastland (12 nautiske mil fra grunnlinjene). Territorialfarvannene utenfor Jan Mayen og Svalbard omfattes dermed ikke av forbudet. I første ledd er det gjort unntak for taretrål, reketrål og krepsetrål. Bestemmelsen har tradisjonelt hatt som formål å holde trålfartøy utenfor kystnære farvann, for å skjerme mindre fartøy fra konkurranse på lokale fiskebestander med fartøy som bruker effektivt redskap. I tillegg har trålforbud fått betydning for beskyttelse av det marine høstingsgrunnlag i grunnere farvann langs kysten.

Etter *annet ledd* kan departementet i forskrift gi unntak fra forbudet innenfor visse områder, for visse tidsperioder eller for høsting med bestemt trålredskap. Annet punktum fastslår at slike unntak

kan fastsettes ulikt etter type høstingsredskap, arter, størrelse på fartøyet og anvendelse av fangsten. Enkelte arter kan kun høstes med trål, og annet punktum kan således muliggjøre enkelte former for høsting, som ellers ville vært forbudt.

Trål er i utgangspunktet et aktivt redskap som oppsøker ressursene ved å bli trukket gjennom sjøen eller langs bunnen. *Tredje ledd* gir departementet kompetanse til eksklusivt å avgjøre hva som skal regnes som trålredskap etter bestemmelsen, og vil dermed også ta høyde for fremtidig redskapsutvikling og høstingsmetoder. Vurderingen av hva som regnes som trålredskap etter § 2-4 kan i prinsippet foretas uavhengig av om redskapet behøver spesiell tillatelse etter kap. III i lov 26. mars 1999 nr 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven).

### § 2-5 Bifangst av fugl, sjøpattedyr mv.

Bestemmelsen er ny. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 2.2.3 og 8.1.

Bestemmelsen gir særskilt hjemmel til å regulere uønsket bifangst. Uønsket bifangst er fangst som ligger utenfor redskapenes tekniske formål, og vil i fiskeriene omfatte alt fra havskilpadder til bruskfisk. Det legges særlig vekt på å hindre unødig tap av fugl og sjøpattedyr. Bestemmelsen legger til grunn et allment hensyn i ressursforvaltningen om at høstingsmetoder og redskapsbruk ikke skal ha unødige negative virkninger på de ressurser som i utgangspunktet ikke er gjenstand for høstingen. Bestemmelser om såkalt uunngåelig bifangst, som normalt vil dreie seg om seleksjon av mållart og yngelinnblanding, reguleres av §§ 7-1 og 7-3.

### § 2-6 Ilandføringsplikt

Bestemmelsen tilsvare saltvannsfiskeloven § 11 første og annet ledd. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 8.5.

*Første ledd første punktum* lovfester et generelt påbud om å ilandføre fangst som ikke er levedyktig. Ilandføringsplikt for ikke levedyktig fangst gjelder uavhengig av om den er tatt i strid med bestemmelser i eller i medhold av loven eller ikke. Når fangsten ikke er levedyktig, skal fangsten alltid føres i land med mindre det er gjort unntak i medhold av annet ledd annet punktum.

I *første ledd annet punktum* fastsettes en plikt til straks å slippe levedyktig fangst på sjøen, når fangsten er tatt i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Er fangsten både lovlig høstet og levedyktig, kan høster velge om fangsten skal slippes eller bringes i land.

Med levedyktig menes at fangsten med sikkerhet anses å ville fortsette å leve etter at den er sluppet i havet. Om fangsten er levedyktig eller ikke, er en skjønnsmessig vurdering. Ofte oppdager ikke høster at deler av fangsten er ulovlig før fangsten er tatt om bord, og det er da som regel for sent å regne fangsten som levedyktig. Dersom fangsten dør kort tid etter at den er sluppet, vil handlingen være i strid med bestemmelsen i første ledd første punktum. Høster vil således måtte legge inn en god sikkerhetsmargin i denne vurderingen. I enkelte fiskerier er det konkrete reguleringsbestemmelser som fastsetter det tidspunkt hvor man ikke lenger lovlig kan slippe en fangst, og som bestemmes ut fra hvor langt i fangstoperasjonen man er kommet.

Etter *første ledd tredje punktum* kan det fastsettes særskilt forbud mot utkast av fangst. Utkastforbud innebærer at det er forbudt å kaste ut fangsten, uansett om fangsten er levedyktig eller ikke. Fangst som er omfattet av et utkastforbud må således alltid føres i land, i det øyeblikk fangsten er utskilt fra bestanden. Et utkastforbud fastsettes i forskrift for den enkelte art eller bestand, mens ilandføringsplikten i medhold av loven gjelder generelt, i den grad det ikke er gjort unntak fra ilandføringsplikten i medhold av tredje ledd.

Første ledd tredje punktum gir også hjemmel for å forby utkast av biologisk avfall.

I en rekke fiskerier foretas bearbeiding av fangsten om bord i fartøyet. Det kan dreie seg om alt fra sløyning og hodekapping, til full produksjon av ferdige konsumprodukter. Biologisk avfall fra slik bearbeiding vil i de fleste tilfeller måtte kastes på havet av rent praktiske hensyn. Hjemmelen sørger for mulighet til å unngå sløsing med biologiske ressurser, når slikt biologisk avfall vil kunne benyttes til produksjon av biprodukter. § 2-6 gjelder i utgangspunktet all høsting, og eventuelle utkastforbud av både fangst og biologisk avfall bør således i forskriften begrenses til ervervsmessig høsting.

*Annet ledd første punktum* slår fast at ilandføringsplikten etter første ledd første punktum ikke skal gjelde bifangst av sjøfugl og sjøpattedyr. Bifangst av sjøfugl og sjøpattedyr vil være tungvint og kostnadskrevenende å kreve ført i land, og ofte vil det ikke være mulig å omsette eller på annen måte nyttiggjøre seg slik fangst.

*Annet ledd annet punktum* gir hjemmel til å unnta fangst fra ilandføringsplikten i første ledd første punktum ved forskrift, når ilandføring vil være urimelig av praktiske eller økonomiske grunner. Unntakene vil kunne fastsettes på bakgrunn av fangstens art eller beskaffenhet.

For det første vil unntaket kunne omfatte fangst som er skadet når den kommer om bord, eksempelvis fisk som delvis er blitt spist opp mens den står i garn, eller som er blitt ødelagt under fangstoperasjonen. Slik fisk vil ikke ha kommersiell verdi, og vil tvert i mot medføre en kostnad og et praktisk problem ved at den må tilintetgjøres på forsvarlig måte dersom den bringes til land. For det andre bør fisk og annen fangst som ikke kan omsettes kommersielt kunne unntas. Slik annen fangst vil typisk dreie seg om bifangst av for eksempel maneter, koraller, sjøstjerner og lignende, samt organismer på lavere nivå i næringskjeden. I store trekk vil et slikt unntak omfatte fangst som ikke omfattes av salgslagenes enerett til førstehåndsomsetning i medhold av råfiskloven. For det tredje kan det tenkes unntatt annen uønsket bifangst enn sjøfugl og sjøpattedyr, når det vil være urimelig tungvint eller kostnadskrevenende å føre slik fangst i land, eksempelvis bifangst av større bruskfisk som hai eller brugde.

§ 2-6 gjelder all høsting av havets ressurser, hvilket innebærer at for eksempel fiske i rekreasjonsøyemed omfattes. Dersom utkastforbud i forskrift ikke er begrenset til erverv, vil utkast av småfisk eller fiskehoder til måker kunne omfattes av et slikt forbud. Videre kan det oppstå typetilfeller vedrørende ilandføringsplikten, hvor unntakene i forskrift ikke godt nok dekker den praktiske situasjonen, på en måte som medfører at høster pålegges en urimelig tyngende eller uhensiktsmessig ilandføringsplikt. Reglene må således forstås og praktiseres med fornuft i forhold til den enkelte situasjon.

#### *§ 2-7 Tilbakeføring av fangst som er høstet i strid med loven*

Bestemmelsen tilsvare saltvannsfiskeloven §§ 7 og 11 tredje ledd. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 8.6.

*Første ledd* fastslår Havressursfondets eiendomsrett til fangst eller verdien av fangst, når fangsten er høstet i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov eller lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst. Sistnevnte omfatter for eksempel fangst tatt i strid med innholdet i en konsesjon (tillatelse), eller dersom høster mangler tillatelse til å foreta et bestemt ervervsmessig fiske eller benytte bestemt redskap. Fondets eiendomsrett omfatter således all ulovlig fangst, uansett om det dreier seg om merfangst over kvote, fangst i strid med konsesjon eller fangst i strid med regulering. Eiendomsretten er begrenset til den del av fangsten som høster ikke

har rett til å beholde etter regulering eller krav om tillatelse. Verdien av fangst er uttrykkelig nevnt, for at det skal være tillatt å realisere fangstens verdi gjennom omsetning, uten at kravet mistes. Fondets eiendomsrett omfatter i slike tilfeller oppnådd bruttoverdi etter at fangsten er omsatt.

Det at slik fangst heretter er Havressursfondets eiendom, i motsetning til ordningen etter saltvannsfiskeoven hvor inndratt fangst tilfalt vedkommende salgsorganisasjon, medfører ingen ytterligere endringer i rettstilstanden.

*Annet ledd* gir departementet hjemmel til å gi vedtak om at fangst eller dennes verdi skal tilbakeføres Havressursfondet. Fangsten er rettslig sett Havressursfondets eiendom i det øyeblikk fangsten oppfyller vilkårene i første ledd, men konstatering av fondets eiendomsrett vil etter annet ledd formelt skje ved offentligrettslig vedtak. Vedtaket erklærer eiendomsovergang fra stat til Havressursfondet, og vedtaksform er benyttet som den enkleste måten å håndheve fondets eiendomsrett på, gjennom å etablere et offentligrettslig krav i ettertid mot den som besitter verdier tilhørende fondet. Departementet kan delegere kompetanse til å gi slikt vedtak til Fiskeridirektoratet, vedkommende salgsorganisasjon eller annen offentlig myndighet som avregner og kontrollerer fangst.

*Annet ledd* slår fast at beviskravet for å fatte vedtak om tilbakeføring av fangst, er at det er overveiende sannsynlig at fangsten oppfyller ett av kravene i første ledd. Det kreves således noe mer enn sannsynlighetsovervekt. Vilåret for å konstatere at Havressursfondet er eier av fangsten, er etter første ledd at det objektivt foreligger en overtredelse av fiskeri- eller konsesjonsregelverket. Det følger av første ledd at det er irrelevant for vurderingen om handlingen knyttet til den ulovlige fangst medfører straffansvar. Loven sier dette uttrykkelig for å understreke at det er fondets eiendomsrett som skal konstateres, og ikke overtredelse av en norm eller vurdering av klanderverdighet.

*Tredje ledd* gir departementet kompetanse til å gi forskrifter om fastsettelse av verdien og vederlag for omkostninger ved ilandføring av utilsiktet fangst. Bestemmelsen må ses i sammenheng med reglene om pliktig ilandføring og eventuelt utkastforbud etter § 2-7. Fangst eller fangstverdi som høster ikke har krav på etter fiskeri- eller konsesjonsregelverket, vil tilfalle Havressursfondet. For å unngå ulovlig utkast og for å dekke reelle omkostninger ved slik pliktig ilandføring, gir tredje ledd hjemmel til å gi vederlag for ilandføringen og fastsette nærmere bestemte beregningsregler.

*Fjerde ledd* medfører at fangsten eller dennes verdi etter vedtak i medhold av annet ledd, blir å

regne som et offentligrettslig krav som er tvangsgrunnlag for utlegg. Kravet kan etter loven motregnes direkte mot senere fangstoppgjør av vedkommende salgsorganisasjon, uten at pengekravsrettens vilkår for motregning må være oppfylt. Med endelig vedtak menes at adgangen til å påklage vedtaket må være uttømt.

#### § 2-8 Forbud mot omsetning

Bestemmelsen tilsvare saltvannsfiskeoven § 12. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 8.7.

*Første punktum* fastsetter et forbud mot å motta eller omsette fangst som er tatt i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov. Forbudet retter seg ikke bare mot høster, men mot enhver som mottar eller omsetter ulovlig fangst. Mottak omfatter enhver form for overlevering, herunder gaver uten vederlag. Oppbevaring vil omfatte de situasjoner der mottaker ikke er til stede, men hvor det likevel gis tilgang til oppbevaringsrom.

Overtredelse av forbudet etter første punktum kan få selvstendig strafferettslig betydning, jf. § 13-4. Overtredelse av forbudet har likhetstrekk med strl. § 317. Det er for å straffes intet vilkår om at fangsten må stamme fra en straffbar handling for å rammes av omsetningsforbudet etter § 2-9.

Lovens system tillater omsetning av ulovlig fangst når verdien går inn i Havressursfondet, jf. § 2-7. *Annet punktum* gir således et unntak fra forbudet i første punktum når omsetningen skjer som Havressursfondets eiendom. Annet punktum vil normalt forutsette at det er skjedd vedtak om eiendomsrett og tilbakeføring av verdien i saken, for at fangsten utad skal fremstå som Havressursfondets eiendom. I praksis vil omsetning av fangsten som Havressursfondets eiendom foregå gjennom salgslagenes avregningssystemer etter at vedtak er fattet. Bestemmelsen åpner likevel for annen lovlig omsetning av fangst som er tatt i strid med lovens bestemmelser, når omsetningen kan sies å foregå som Havressursfondets eiendom. Omsetning vil dermed være tillatt når Havressursfondet medvirker ved salget. Et minstekrav vil her være at fondet på egnet måte er blitt gjort kjent med forholdet og fondets pengekrav i tilknytning til at fangsten omsettes, for at unntaket i annet punktum skal få anvendelse.

#### § 2-9 Regulering av virksomhet som undergraver forvaltningstiltak

Bestemmelsen er ny i forhold til saltvannsfiskeoven. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 4.3.1.1.

Bestemmelsen gir departementet hjemmel til å forby og gi nærmere bestemmelser om levering av

støttetjenester, mottak av fangst og andre aktiviteter som bidrar til å opprettholde virksomhet som undergraver nasjonale og internasjonale forvaltningstiltak. Eksempler på slike tjenester kan være det å levere bunkers til fartøy, frakt av mat og personell, administrering av lønn og annen logistikk antas å ligge innenfor begrepet støttetjenester.

#### § 2-10 Forbud mot å etterlate gjenstander i sjøen

Bestemmelsen tilsvarende saltvannsfiskekloven § 26. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 10.3.1.

*Første ledd* gir et forbud mot å kaste, etterlate eller unødvendig la stå igjen redskaper, fortøyninger og andre gjenstander i sjøen eller på bunnen som kan skade marint liv, hemme utøvelsen av høsting, skade høstingsredskaper eller sette fartøy i fare. Med unødvendig la stå igjen tenkes spesielt på unødvendig hensetting av garn og annen faststående redskap. Hensetting vil alltid være unødvendig når redskap, fortøyninger eller andre utsatte gjenstander ikke skjøttes av høster, eller har et destruktivt formål. Vurderingen må bygge på en relativ aktsomhetsnorm. Første ledd slår også fast at handlingen må utgjøre en viss reell eller potensiell skadeevne i området overfor viltlevende marine ressurser, den generelle utøvelsen av høsting eller sjøsikkerheten.

*Annet ledd* påbyr den som etterlater, kaster eller hensetter som nevnt i første ledd, å rydde opp og fjerne slike gjenstander. Pålegg om rydding og fjerning kan gis av Fiskeridirektoratet, og utgjør et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 b. Det foreligger svært begrenset praksis fra bestemmelsen. Pålegg om opprydding har også hjemmel i forurensningsloven § 7 fjerde ledd og § 37.

*Tredje ledd* gir Fiskeridirektoratet hjemmel til å engasjere nødvendig personell, utstyr og tjenester for å rydde området for den ansvarliges regning og risiko, dersom pålegg om opprydding ikke etterkommes. Tredje ledd hjemler iverksettelse av nødvendige oppryddingstiltak på selvstendig grunnlag, uavhengig av om pålegget om oppryddingsplikt påklages. Tilsvarende hjemmel om iverksettelse finnes i forurensningsloven § 74. Tredje ledd annet punktum fastslår at utgifter i medhold av første punktum utgjør et direkte tvangsgrunnlag for utlegg i lov.

#### § 2-11 Regulering av konkurrerende arealbruk

Bestemmelsen tilsvarende saltvannsfiskekloven § 27 og regulerer bruk av sjøareal ved annen virksomhet enn utnyttelse av viltlevende marine ressurser. Utvalgets forslag er drøftet under avgrensningen

mot plan- og bygningsloven under kap. 5.8, og i forbindelse med virkeområdet i § 1-2 tredje ledd i kap. 4.3.1.

Bestemmelsen gir adgang til å regulere konkurrerende virksomhet når denne kan medføre skade på gyte- og oppvekstområder eller etablerte høstingsområder slik at utnyttingsmuligheter forringes. Kaste- og låssettingsplasser er uttrykkelig nevnt som omfattet av muligheter for høsting, da retten til å fortøye not eller sette lås tradisjonsmessig er regnet som en del av fisket. Innenfor enkelte områder vil det kunne foreligge rett til å fortøye not eller sette lås etter langvarig sedvanerett.

Regulering av sjøareal til beskyttelse av fiskeoppdrett og algedyrking omfattes ikke. Forvaltningshensynet i § 1-6 g) om at vedtak i medhold av loven skal samsvare med annen virksomhet og konkurrerende interesser vil være relevant og veiledende ved anvendelsen. Kompetansen er lagt til Kongen for å sikre en bred behandling ved eventuelle kryssende interesser, som kan tenkes å oppstå.

Aktiviteter som kan tenkes forbudt er legging av kabler, rørledninger, akvakultur, havneutbygging, skipsfart og annen ferdsel. I fellesrundskriv T-4/96 fra Fiskeri- og kystdepartementet og Miljøverndepartementet nevnes i tillegg utlegging av flytebrygger, oppankring av båter, hensynsløs ferdsel av fritidsbåter i fisketiden, samt utbyggings- og anleggsarbeid.

Dersom hjemmelen til å gi forskrifter etter § 2-11 benyttes av Kongen, vil forskriften innebære en form for områdebeskyttelse som slår gjennom i forhold til eksisterende og etterfølgende planer i annet lovverk.

### Kap. III Forvaltningsmål og reguleringsråd

#### § 3-1 Forvaltningsmål

Bestemmelsen er ny. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 6.2 om økosystembasert forvaltning.

Forvaltningsmål er ment å legge til rette for en økosystembasert tilnærming til forvaltningen av de viltlevende marine ressurser og bidra til en synliggjøring av langsiktige prioriteringer og sammenhenger. Forvaltningsmål vil kunne variere fra økosystem til økosystem og vil være førende for kvotefastsettelser og andre reguleringer om gjennomføringen av høstingen. De vil således bidra til å sette årlige reguleringsvedtak inn i mer langsiktige rammer.

Forvaltningsmål kan settes for en eller flere bestander generelt, over bestemte tidsrom eller innenfor bestemte områder. Forvaltningsmål kan

utgjøre og ta utgangspunkt i ulike indikatorer ved økosystemets tilstand som for eksempel bestanders eller arters biomasse, gytebestand, dødelighet, geografisk utbredelse eller relative balanseforhold artene i mellom.

Forvaltningsmål skal bidra til forutsigbarhet hos næringsutøvere og miljøorganisasjoner, men vil ikke kunne anses for rettslig bindende. Regelen kan heller ikke forstås dit hen at forvaltningen har en plikt til å formulere slike mål. Det vil imidlertid ligge en sterk anmodning om at dette skjer.

### § 3-2 Reguleringsråd

Bestemmelsen erstatter saltvannsfiskeoven § 10. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 7.14 om Reguleringsrådet.

*Første ledd første punktum* gir departementet hjemmel til å oppnevne et råd som skal avgi uttalelse om regulerende bestemmelser (forskrifter) i medhold av loven. Oppnevningen av et Reguleringsråd sikrer rask muntlig behandling av saken, og sørger for at direkte berørte interesseorganisasjoner samles om å avgi konkrete råd til forvaltningen. Det er først og fremst gruppe-, område- og periodefordeling av kvoter som skal diskuteres av rådet, når en totalkvote er fastsatt. Rådet får ingen innflytelse på fastsettelsen av totalkvoten, jf. § 4-1. Ved endringer i reguleringene i løpet av kvoteåret som normalt strekker seg fra 01.01 til 31.12, står forvaltningen etter bestemmelsen i prinsippet fritt til å foreta justeringer i reguleringene på bakgrunn av utviklingen i fisket, avtak i markedet mv. Rådet vil på tross av formuleringen i *første ledd annet punktum* kunne innkalles dersom det er tale om betydelige endringer i reguleringene.

*Annet ledd* gir departementet hjemmel til å fastsette nærmere forskrifter om sammensetning av Reguleringsrådet. Forvaltningen står ved sammensetning av rådet fritt til å søke særlig rådgivning hos de som er sterkest berørt av reguleringene, uten at dette går på bekostning av andre interesseorganisasjoners rett til kontradiksjon i samsvar med forvaltningsloven § 37. Sammensetningen i Reguleringsrådet kan begrenses til de næringsinteresser, befolkningsinteresser og regionale interesser som sterkest berøres av reguleringene.

*Tredje ledd* fastslår at rådets behandling kan tre i stedet for skriftlig høring etter forvaltningsloven § 37, når berørte interesseorganisasjoner er gitt anledning til å uttale seg i saken. Ivaretagelse av en forsvarlig høringsfunksjon er et vilkår for at rådets behandling kan tre i stedet for skriftlig høring etter fvl. § 37. Høringsplikten etter fvl. § 37 gir berørte parter rett til å få kjennskap til sakens opplysning

og rett til å uttale seg om saken overfor kompetent myndighet i rimelig tid før beslutning fattes. I de tilfeller Rådets behandling skal tre i stedet for en vanlig høringsprosess, må således de nærings-, miljø og øvrige interesseorganisasjoner som berøres, gis rett til å uttale seg om de formelle råd som Rådet gir før beslutning tas. Uttrykket "organisasjoner hvis interesser særlig berøres" skal ikke forstås innskrenkende. Andre interessenter enn de som er direkte berørt av reguleringene må derfor under prosessen få tilgang til nødvendige opplysninger om saken og gis adgang til å uttale seg til kompetent myndighet i samsvar med forvaltningsloven § 37.

## Kap. IV Fangstmengde og kvoter

### § 4-1 Total- og gruppekvote

Bestemmelsen viderefører deler av saltvannsfiskeoven § 4. Utvalgets forslag til første og annet ledd er drøftet under kap. 7.1, 7.2 og 7.10, mens utvalgets forslag til tredje ledd er drøftet under kap. 7.3 og 7.9.

*Første ledd første punktum* gir hjemmel til å fastsette en største tillatte fangst (totalkvote) for en bestand eller art. Med uttrykket største tillatte fangst forstås maksimalt tillatt samlet uttak på bestanden eller arten til alle formål (ervertsmessig høsting, bifangst, havforskning, bioprospektering og fritidshøsting mv.). Totalkvote fastsettes innenfor rammen av forhandlingsresultater med andre kyststater eller innenfor nasjonale forvaltningsmål. Det følger allerede av statens generelle forvaltningsansvar at man kan fastsette en slik største tillatte fangst for arter eller bestander som Norge forvalter alene eller sammen med andre stater. Kvoter har tradisjonelt blitt fastsatt i antall tonn, altså en kvantumsangivelse. Høsting av sjøpattedyr har likevel blitt regulert i antall dyr, og det samme gjelder høsting av kongekrabbe. Største tillatte fangst kan derfor også spesifiseres ved andre former for mengdeangivelser, herunder for eksempel ved å regulere antall høstingsdøgn eller i volum. Andre reguleringsformer vil også måtte kunne tenkes dersom dette i fremtiden skulle bli vurdert som hensiktsmessig.

Dersom en slik fastsettelse imidlertid skal ha rettsvirkning i forhold til private rettssubjekter, ved at høsting ut over største tillatte fangst skal være straffbart, må fastsettelsen skje i form av en forskrift med hjemmel i lov. En slik forskrift vil som regel være bygget opp med et forbud mot høsting, og med unntak fra forbudet innenfor fastsatte gruppekvoter, jf. annet ledd, og/eller kvoter på far-

tøynivå, jf. § 4-3, samt en straffebestemmelse for overtredelse av forskriften/loven.

*Første ledd annet punktum* fastslår at totalkvote kan begrenses til et nærmere angitt område, uavhengig av artens eller bestandens utbredelse utover det angitte område. Hovedregelen vil være at reguleringsgrensene følger det geografiske utbredelsesområdet for en art eller bestand, men i enkelte tilfeller kan det likevel være riktig å begrense reguleringene til et annet geografisk område for eksempel på grunn av naturlige distriktsmessige skiller, sammenhengen med reguleringen av andre fiskeslag eller av andre årsaker.

*Annet ledd* gir hjemmel til å opprette og endre grupper (nærmere definerte kretser) og fastsette gruppens kvote for en art eller bestand. Kriteriene for å tilhøre en gruppe angis ikke i loven, og forvaltningen står således fritt til å dele inn aktørene i grupper og undergrupper etter hensiktsmessige kriterier. Såkalte gruppekvoter fastsettes normalt innenfor rammen av totalkvoten fastsatt i medhold av første ledd, og gir anledning til å fastsette ulike reguleringsopplegg for ulike fartøygrupper og å skjerme gruppene fra hverandre. Når det for eksempel gjelder reguleringen av torskefisket nord for 62°N, spenner deltakelsen fra små åpne båter til fabrikkskipene i torsketrålflåten. En deling av totalkvoten i gruppekvoter før man innenfor gruppekvoten fastsetter reguleringer på fartøynivå, er således nødvendig for å kunne komme frem til hensiktsmessige reguleringsformer som er tilpasset den enkelte fartøygruppe. *Annet ledd* er likevel ikke til hinder for å fastsette en kvote for en angitt gruppe, uten at det er fastsatt totalkvote.

*Tredje ledd* gir hjemmel til å gi bestemmelser om periodisering eller områdefordeling ved høsting av total- eller gruppekvoten. En periodisering innebærer at en viss andel av en total- eller gruppekvoten settes av for høsting i en viss periode av året. Formålet med dette kan være å spre fisket ut over året, for å legge til rette for tilførsel av råstoff til landindustrien også utenom tradisjonelle høysesonger. Formålet kan også være å ivareta geografiske hensyn, enten av hensyn til fartøysiden eller av hensyn til landindustrien, i høstingen av bestander som vandrer over året. Et eksempel på dette har vært reguleringen av norsk vårgytende sild.

Såkalte "områdefordelinger" erstatter saltvannsfiskeoven § 4 annet ledd, som gir hjemmel for å sette av en del av totalkvoten av et fiskeslag til fordeling til fartøy som forplikter seg til å levere fangsten for tilvirkning ved landanlegg i bestemte distrikt. Tilvirkningskravet vil imidlertid ikke kunne oppfylles av fartøyeier, bortsett fra i de tilfellene hvor fartøyet er eid av en fiskeindustribedrift.

Dette innebærer derfor at fiskereide fartøy og industrieide fartøy vil ha ulike muligheter for å delta i fisket på en slik tilleggskvote, idet fisker vil være avhengig av industrieier for at vilkåret om tilvirkning faktisk blir oppfylt. Formuleringen i saltvannsfiskeoven er derfor endret slik at den skal kunne nyttes til å ivareta regionale hensyn mer generelt og på ulike måter. Det vil måtte bero på politiske beslutninger hvilke prioriteringer som skal gjøres med hjemmel i denne bestemmelsen.

#### § 4-2 Kvoter for fartøy

Bestemmelsen erstatter saltvannsfiskeoven § 5. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 7.2.

*Første ledd første punktum* gir departementet hjemmel til å fastsette fartøy- eller maksimalkvoter i forskrift for bestemte tidsrom eller pr. tur ved fordeling av kvoter til fartøy. Uttrykket "for bestemte tidsrom" innebærer at kvoter kan fastsettes for andre perioder enn et kalenderår. Det kan være kortere perioder, altså en periode innenfor et kalenderår, det kan være en avvikende 12-måneders periode, altså et reguleringsår som går for eksempel fra september til og med august, eller det kan være lengre perioder enn ett år når den biologiske rådgivningen legger til rette for dette.

Uttrykket "fartøykvote" henviser vanligvis til en reguleringssituasjon hvor en gruppekvote er fordelt slik at summen av fartøykvotene tilsvarer gruppekvoten. Dette gir med andre ord en stor grad av sikkerhet for at det enkelte fartøyet får fisket den fastsatte kvoten, og omtales i dagligtale gjerne som "garanterte kvoter". Uttrykket "maksimalkvote" henviser derimot til en reguleringssituasjon hvor summen av maksimalkvotene overstiger gruppekvoten, og det må påregnes at fisket dermed kan bli stoppet før alle har fisket den tildelte maksimalkvoten. Dette omtales som en overregulering, og innebærer en større eller mindre grad av konkurranse om kvantum.

Forvaltningens adgang til å fastsette kvoter for fartøy innebærer intet rettslig krav for fartøyeier på å få høste en kvote som blir fastsatt ved årets begynnelse, uansett hvilke ord og uttrykk som er nyttet i reguleringsforskriften. Fartøyet er kun gitt adgang til å inneha en bestemt kvoteposisjon, som innebærer at eieren ved benyttelse av dette fartøyet har dispensasjon fra et kommersielt høstingsforbud i den utstrekning det er gitt kvote for. Fartøyet kvote vil kunne endres i samsvar med endringer i total- og gruppekvoten i løpet av reguleringsåret, og for øvrig som følge av endringer i gruppenes inndeling og fordeling. Som regel vil likevel fartøykvoter som reguleringsform, hvor



gruppekvoten er fordelt uten eller bare med en svært liten overregulering, innebære at den enkelte fisker kan planlegge driften med det utgangspunkt at man vil kunne fiske en fartøyskvote når som helst i løpet av reguleringsperioden.

*Første ledd annet punktum* gir hjemmel til å fastsette fartøyets kvote for en enkelt bestand, hvilket innebærer at det samme fartøy kan ha kvoter på flere bestander som avregnes enkeltvis. Annet punktum gir også hjemmel til å fastsette en kvote samlet for flere bestander (samlekvote) som avregnes samlet mot fartøyets kvote etter gitte beregningsfaktorer - eksempelvis samlekvote for torsk, sei og hyse. Fartøyets kvote kan videre begrenses til å gjelde kun for visse områder, hvilket normalt vil iverksettes når en total- eller gruppekvote er begrenset til et område i medhold av § 4-1, tredje ledd.

Kvoter for fartøy kan også fastsettes uten at det først er fastsatt total- og/eller gruppekvoter i medhold av § 4-1. Det kan tenkes tilfeller hvor forvaltningen ønsker å begrense uttaket gjennom kvoter for deltakende fartøy, for bestemte perioder eller pr. tur, uten at den har tilstrekkelig grunnlag for å fastsette en totalkvote. Bakgrunnen kan være biologisk - eller det kan gis kvoter av markedshensyn.

*Annet ledd* gir hjemmel til å fastsette fartøyenes kvoter i kvantum, antall individer eller i antall høstingsdøgn. Tilsvarende hjemmel er gitt for total- og gruppekvote, men for fartøyers kvote innebærer hjemmelen at selv om en total- eller gruppekvote er angitt i eksempelvis kvantum, vil den enkelte fartøy kunne tildeles kvote i antall høstingsdøgn. Det motsatte tilfelle kan også tenkes.

#### § 4-3 Tildeling av kvoter

Bestemmelsen er ny i forhold til saltvannfiskeloven, og regulerer hva eller hvem kvoter kan tildeles til, når en total- eller gruppekvote i medhold av § 4-1 skal fordeles på "individnivå". Utvalgets forslag er hovedsaklig drøftet under kap. 7.2.

*Første ledd* angir hovedregelen om at kvoter etter § 4-3 kan tildeles fartøy som har ervervstillatelse og adgang til å delta i høstingsvirksomhet etter reglene gitt i eller i medhold av lov 26. mars nr. 15 1999 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven). Tradisjonelt er det fiskefartøy som er subjekt for kvotetildeling og i prinsippet er det kun fartøy som det er gitt ervervstillatelse for og som har adgang til å delta i vedkommende høstingsvirksomhet i henhold til reglene i deltakerloven, som det kan tildeles kvote for. Det er deltakerloven som regulerer adgangen til å utøve ervervs-

messig fiske eller fangst, og som enten direkte i loven eller gjennom fullmaktsbestemmelser stiller krav om ytterligere tillatelse (konsesjon for spesiell redskap eller deltakeradgang) for å delta i visse høstingsvirksomheter.

*Annet ledd* er nytt i forhold til saltvannfiskeloven ved at kvote også kan fordeles direkte til industribedrift som driver bearbeiding av villevende marine ressurser. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 7.2.4. Bestemmelsen bygger på en prøveordning som Fiskeri- og kystdepartementet iverksatte fra 2004 hvor industribedrifter som eier egne trålfartøy i visse tilfeller kan få adgang til å fordele kvoten på kystfartøy i stedet for å fiske den med trålfartøyet. Hensikten er å effektivisere driften for industribedriften og legge til rette for at dens kapital kan nyttes på mer hensiktsmessige måter enn til investeringer i fartøy, gitt at kystflåten fortsatt har overkapasitet og således kan høste slike kvoter uten ekstra investeringer.

*Tredje ledd første punktum* gir hjemmel til å fordele kvoter til person eller foretak, når merkeregistrert fiske- og fangstfartøy ikke benyttes i kommersiell høstingsvirksomhet. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 7.17. Det er ikke all kommersiell høstingsvirksomhet i dag som er basert på bruk av merkeregistrert fiske- og fangstfartøy, jf. for eksempel dykking etter kråkeboller. Som en følge av det utvidede virkeområdet for havressursloven i forhold til saltvannfiskeloven, kan man se for seg at flere typer høstingsvirksomhet kan bli basert på bruk av andre typer driftsmiddel enn tradisjonelle fiskefartøy. Bestemmelsen er ment å fange opp disse tilfeller. Fordeling direkte til person eller foretak vil innebære at man ikke like enkelt kan holde oversikt over kvotetildelingen og føre kontroll med aktiviteten, som når fordelingen er basert på fartøy som er registrert i henhold til reglene i deltakerloven kap. V. I *tredje ledd annet punktum* er det derfor forutsatt at slik fordeling til person eller foretak vil bli gjort avhengig av at vedkommende registrerer seg i et eget register over hvem som driver den aktuelle høstingsvirksomheten. Hjemmel til å opprette et særskilt register for kontrollformål ved siden av merkeregisteret for fiske- og fangstfartøy, er gitt i § 14-2.

*Fjerde ledd* gir hjemmel til å fordele kvote til utdanningsinstitusjon som er offentlig godkjent. Bestemmelsen er ny, da såkalte skolekvoter tidligere ble tildelt i medhold av bestemmelsen om praktiske fiskeforsøk. Det tas likevel ikke sikte på noen realitetsendring. Utvalgets forslag er drøftet i kap. 7.16.3. Formålet med bestemmelsen er at utdanningsinstitusjoner med undervisning innenfor fiskeri- eller annen marin utdanning skal få til-

delt kvote til bruk i undervisningen, men bestemmelsen er i prinsippet ikke begrenset til fiskeri- eller marinfaglige studieretninger. Undervisningsinstitusjonen kan benytte eget fartøy eller leie fartøy som det er gitt ervervstillatelse for.

#### § 4-4 Spesielle kvoteordninger

Bestemmelsen er en videreføring av saltvannsfiske-loven § 5a. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 7.8. Det er foretatt en viss forenkling av ordlyden, men dette er ikke ment å innebære noen realitetsendringer med hensyn til hvilke typer kvoteordninger som kan fastsettes eller hvilke fartøygrupper som er omfattet av bestemmelsen. Det vises derfor til tidligere forarbeider til bestemmelsen, sist Ot. prp. nr. 39 (2000-2001).

### Kap. V Marin bioprospektering og utnyttelse av marine genressurser

#### § 5-1 Tillatelse til marin bioprospektering

Bestemmelsen er ny. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 4.2 flg.

*Første ledd* gir en regel om at uttak og undersøkelse i sjø som ledd i marin bioprospektering må ha tillatelse fra Fiskeridirektoratet for å være tillatt. Formålet med å kreve tillatelse for marin bioprospektering er å sikre kontroll med kommersielle ressursuttak og leteaktiviteter i sjø. Med marin bioprospektering forstås formålsrettet leting etter naturstoffer i marint genetisk materiale med sikte på senere systematisk utprøving av materialets genetiske egenskaper for kommersiell utnyttelse. Bestemmelsen i *første ledd* gjelder for slik leting og uttak i sjø, i samsvar med lovens virkeområde. Tillatelse til bioprospektering i sjø vil være nødvendig uansett om uttaket skjer med fritidsfiskerredskap som nevnt i § 6-1, eller ved hjelp av merkeregistrert høstingsfartøy. Grensen mellom bioprospektering og vanlig høstingsvirksomhet vil bero på en konkret vurdering, hvor formålet med virksomheten, og ikke omfanget, blir avgjørende. Fiskeridirektoratet kan i en tillatelse bestemme maksimalt mengdeuttak eller innsats for bioprospekteringen. Utprøving av marint genetisk materiale, som allerede er lovlig høstet og brakt i land for andre formål, omsatt eller som finnes i private samlinger behøver ikke tillatelse etter § 5-1, men utnyttelsen vil på generelt grunnlag kunne omfattes av § 5-3, tredje ledd. All bioprospektering er for øvrig forutsatt innmeldt til offentlig myndighet i medhold av forslag til ny naturmangfoldlov § 58.

Kriteriet om kommersiell utnyttelse avgrenser marin bioprospektering mot vitenskapelig havforskning som ikke har et kommersielt formål og som i dag for utenlandske aktørers vedkommende reguleres av forskrift om utenlandsk vitenskapelig havforskning i Norges indre farvann, sjøterritorium, økonomiske sone og på kontinentalsokkelen, (jf. forskrift 30. mars 2001 nr. 360). Havforskning på viltlevende marine ressurser som ikke har et kommersielt formål reguleres av § 6 - 2 for norske rettssubjekter. For utenlandske kommersielle søkere vil tillatelse være avhengig av at det kan gis dispensasjon fra utnyttelsesforbud i lov 17. desember nr. 91 1976 om Norges økonomiske sone og lov 17. juni 1966 nr. 19 om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. i Norges territorialfarvann. Tillatelse til bioprospektering i sjø kan gjøres avhengig av vederlag, jf. § 5-3.

*Første ledd annet punktum* gir departementet kompetanse til å gi nærmere forskrifter om hva en søknad må inneholde. Hjemmelen kan benyttes til å fastsette krav om opplysninger som blant annet formålet med prospekteringen, hvilke arter som skal tas ut, hvilke områder og dybder prospekteringen skal foregå i, tidspunkt og varigheten av prospekteringen, redskap og utstyr som skal benyttes, forventet mengdeuttak, samt deltagere og eiersammensetning i prospektet. Videre kan det også ved spørsmål om større uttak eller ved uttak av sårbare arter, fastsettes krav om konsekvensanalyse av bioprospekteringen virkninger for havmiljøet og berørte høstingsvirksomheter for søkerens regning.

#### § 5-2 Gjennomføring av marin bioprospektering

Bestemmelsen er ny. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 4.2.

*Første ledd* fastslår at lovens generelle regler får generell anvendelse på marin bioprospektering så langt de passer. Generelt utformede forskrifter som høstingsforbud på arter eller fastsatte områdebeskyttelser, gjelder således også marin bioprospektering, når det er helt åpenbart at de bør få anvendelse utfra bestemmelsens formål og virkeområde.

*Annet ledd* gir departementet hjemmel til å fastsette nærmere forskrifter for bioprospektering i norske farvann, og gir hjemmel til å gi konkrete regler for utøvelsen av både leting og uttak, eksempelvis for bruk av leteinnetninger, måleinstrumenter og undervannsfarkost. Slike utøvelsesregler kan fastsettes generelt, eller for nærmere bestemte områder og ved uttak av bestemte arter.

*Annet ledd* gir samtidig departementet hjemmel til i forskrift å tillate leting og innsamling for søker uten hensyn til begrensninger i eller i medhold av havressursloven. Eksempelvis vil tillatelse etter § 5-2 kunne dispensere fra forbud mot utnyttelse av bunnfaste (sedentære) arter eller fastsatte trålforbud i medhold av havressursloven.

#### § 5-3 Fordeler av utnyttelse av marint genetisk materiale

Bestemmelsen er ny. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 4.2.

*Første ledd* gir hjemmel til å sette vilkår ved tillatelse etter § 5-1 om at en andel av overskuddet av eller andre fordeler fra utnyttelse av norsk marint genetisk materiale skal tilfalle staten. Ved anvendelsen av hjemmelen, vil en ta hensyn til internasjonal praksis for beregning og fordeling av overskudd av eller andre fordeler fra utnyttelse av genressurser. Slike vilkår for tillatelse kan og bør nedfelles som avtale med utenlandske aktører, da avtaler normalt vil kunne håndheves overfor søker i andre staters rettssystemer, uavhengig av rekkevidden til norske lovregler.

Med bruken av uttrykket overskudd forutsettes at utnyttelsen har resultert i kommersiell gevinst. En andel av overskuddet fra utnyttelse av norsk marint genetisk materiale kan innebære rett til å kreve royalties av patenter, eller kreve en engangs eller løpende avgift for å kunne fortsette å bruke genressursen kommersielt. Andre fordeler vil innebære tilgang til kunnskap og relevant informasjon fra utnyttelsen. Beregningen av andelen vil være avhengig av hvor sentral den norske genressursen er i utnyttelsen (produktet) i forhold til andre virkestoffer. Med utenlandske aktører kan det også inngås avtale om gjensidig utveksling av tilgang til genetiske ressurser. Norsk marint genetisk materiale omfatter materiale innenfor norsk jurisdiksjon, jf. merknadene til § 1-5.

En tillatelse til å lete etter og utnytte marine genressurser gjelder kun for søker, og rett etter tillatelse og avtale skal ikke kunne benyttes av tredjemann, slik at informert samtykke omgås. *Annet ledd* gir således hjemmel til å ansvarliggjøre den som overfører genetisk materiale og resultater til tredjemann.

*Tredje ledd* gir departementet hjemmel til å bestemme at en andel av overskudd eller andre fordeler skal tilfalle staten, når staten ikke har gitt tillatelse til å utnytte norsk marint genetisk materiale. Bestemmelsen kan gis anvendelse på all etterfølgende utnyttelse av norsk marint genetisk materiale, som allerede er lovlig høstet og brakt i land

for andre formål, omsatt eller som finnes i private samlinger. *Tredje ledd* gir således hjemmel til å gjøre videre utnyttelse av norsk marint genetisk materiale betinget av at staten blir tilstått en andel av overskuddet av eller andre fordeler fra utnyttelsen.

## Kap. VI Høsting utenfor erverv

### § 6-1 Høsting fra land eller med fartøy som ikke er merkeregistrert

Bestemmelsen tilsvare saltvannsfiskekloven § 4a. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 7.16.2

Bestemmelsen tar sikte på å regulere fritidsfiske og annen høsting som ikke behøver ervervstillatelse i medhold av deltakerloven, jf. deltakerloven § 3. Hovedvirkeområdet til bestemmelsen er høsting på fritiden til eget konsum og i rekreasjonsøyemed utenfor erverv. Høsting med mer effektiv redskap enn fastsatt i bestemmelsen er dermed kun tillatt for yrkesfiskere med merkeregistrert fartøy i samsvar med deltakerlovens krav om tillatelser og registrering. Det er likevel ikke forbudt å omsette fangst tatt i medhold av bestemmelsen, med mindre det er gitt omsetningsforbud eller begrensninger i medhold av tredje ledd.

*Første ledd* innebærer et uttrykkelig forbud mot at fritidsfiskere høster med annen redskap og i større mengde enn den som er angitt. Ovennevnte fire redskapskategorier kan imidlertid kombineres i den oppgitte mengde. Yrkesfisker eller eier av merkeregistrert fiskefartøy vil være underlagt redskapsbegrensningene i § 6-1 når vedkommende driver høsting fra land eller fra et fartøy som ikke er merkeregistrert. Uansett hvor mange personer som befinner seg i ett fartøy, kan det ikke høstes med større samlet redskapsmengde enn det som er nevnt i loven.

Landnot som i utgangspunktet ikke er et tillatt redskap i fritids- og turistfiske, benyttes enkelte steder til fritidsfiske fra land. Departementet er derfor i *annet ledd* gitt en adgang til å dispensere for bruk av landnot.

*Tredje ledd* gir likevel departementet hjemmel til å fastsette kvantums- og områdebegrensninger spesielt for høsting utenfor erverv. Dersom det er særlig grunn til å beskytte enkelte bestander også mot fritidshøsting i enkelte områder, gir tredje ledd hjemmel til å forby eller begrense uttak av bestanden, som foregår i medhold av bestemmelsen her. *Tredje ledd* gir også hjemmel til å fastsette begrensninger i og forbud mot omsetning av fangst tatt i medhold av bestemmelsen her. Slike omsetningsbegrensninger eller forbud kan være

aktuelt, når det foregår systematisk og regelmessig høsting som antar karakter av ervervsvirksomhet.

*Fjerde ledd* henviser til de særskilte begrensninger for utenlandske rettssubjekter i lov 17. juni 1966 nr. 19 om utlendingers forbud mot å drive fiske m.v. i Norges territorialfarvann (fiskeriforbudsloven) § 3. Loven forbyr all fangst og fiske i Norges territorialfarvann med unntak av sportsfiske med håndredskap, for den som ikke er norsk statsborger eller likestilt med norsk statsborger. Fiskeriforbudsloven § 3 vil gjelde tilsvarende for utenlandske rettssubjekter i Norges økonomiske sone, jf. lov 17. desember nr. 91 1976 om Norges økonomiske sone § 3, med mindre det er gitt tillatelse til utnyttelse i medhold av soneloven § 3 annet ledd. Utenlandske rettssubjekter er utenlandske borgere som ikke er bosatt i Norge.

*Femte ledd* slår fast at lovens øvrige bestemmelser får anvendelse på høsting utenfor erverv så langt de passer. Dette vil kun gjelde for de bestemmelser som helt åpenbart bør få anvendelse for høsting utenfor erverv, hvor vurderingen må ta utgangspunkt i bestemmelsens formål og virkeområde.

#### § 6-2 Havforskning og praktiske redskapsforsøk

Bestemmelsen tilsvarende saltvannsfiskekloven § 2 fjerde ledd. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 6.5, 7.16.4. og kap. 7.16.1.

*Første ledd* gir Fiskeridirektoratet hjemmel til å tillate havforskning og praktiske redskapsforsøk uten hensyn til bestemmelsene gitt i eller i medhold av loven her eller i annen lovgivning.

Bestemmelsen vil for norsk havforskning kunne gi dispensasjon fra reguleringer og annen lovgivning for både ressursforskning og såkalt vitenskapelig havforskning (grunnforskning). For utlendingers del vil imidlertid grunnforskning i norske jurisdiksjonsområder reguleres av forskrift om utenlandsk vitenskapelig havforskning i Norges indre farvann, sjøterritorium, økonomiske sone og på kontinentalsokkelen, (jf. forskrift 30. mars 2001 nr. 360). Grunnforskning i regi av utenlandske forskningsinstitusjoner og universiteter med kunnskapsbaserte formål vil kunne gjennomføres uten tillatelse etter § 6-2, når det er søkt og innvilget slik tillatelse til dette av Fiskeridirektoratet i samsvar med ovennevnte forskrift om utenlandsk vitenskapelig havforskning. Det er ingen plikt til å tillate utenlandsk ressursforskning i norske farvann – men i prinsippet kan dette tillates etter ordlyden i § 6-2. Som det fremgår av § 2 i forskningsforskriften kan også forskningsaktivitet

i norske farvann følge direkte av særskilte internasjonale avtaler – slik tilfellet for eksempel er med forskningssamarbeidet under Den blandete norsk - russiske fiskerikommisjon.

Praktiske fiskeforsøk kan ha et kommersielt formål, som for eksempel utvikling av redskap med tanke på produksjon og omsetning. Imidlertid skal praktiske fiskeforsøk ha teknisk utprøving av redskap og utstyr som formål, og ikke fangst med tanke på omsetning.

Tillatelse til havforskning og praktiske redskapsforsøk vil gi dispensasjon fra forbud fastsatt i eller i medhold av denne lov eller annen lovgivning, slik at uttaket likevel vil være lovlig i henhold til tillatelsen. Tillatelsen må således angi hvilke lov- eller forskriftsbestemmelser som tillatelsen gir dispensasjon for. I medhold av denne lov vil det være aktuelt å dispensere fra forskriftsbestemt forbud mot utnyttelse av bunnfaste (sedentære) arter. Med annen lovgivning tenkes først og fremst på forskrift om utenlandsk vitenskapelig havforskning i Norges indre farvann, sjøterritorium, økonomiske sone og på kontinentalsokkelen.

Lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) har i § 3 annet ledd unntatt fra loven havforskning og praktiske fiskeforsøk som utføres i medhold av denne bestemmelse, slik at lovens krav om tillatelser ikke får anvendelse på slik virksomhet. Utrykket vitenskapelige undersøkelser, som benyttes i deltakerloven, innebærer likevel ingen meningsforskjell i forhold til uttrykket havforskning i denne lov.

*Annet ledd* fastslår at det er departementet som avgjør hva som regnes som havforskning og praktiske fiskeforsøk. Det legges dermed opp til at forståelsen av når hjemmelen får anvendelse tilligger forvaltningen eksklusivt.

*Tredje ledd* slår fast at lovens øvrige bestemmelser får anvendelse så langt de passer for havforskning og praktiske redskapsforsøk. Se for øvrig merknadene til § 5-2 første ledd og § 6-1 femte ledd.

## Kap. VII Høstingsmønster

### § 7-1 Gjennomføring av høsting

Bestemmelsen viderefører deler av saltvannsfiskekloven § 4, og gir hjemmel til å regulere en del praktiske forhold omkring høstingen (utøvelsesregler). Bestemmelsene skal sammen med øvrige bestemmelser i medhold av kapittel VII, bidra til et hensiktsmessig og oversiktlig høstingsmønster.

I medhold av *bokstav a* kan det fastsettes regler om tidsrom for høsting og tidspunkt for utseiling til høstingsfeltet. Utvalgets forslag er drøftet under

kap. 8.4.4 og 8.4.5. Det vil variere fra fiskeri til fiskeri hvorvidt det er behov for denne type bestemmelser, som også vil kunne ha noe ulik begrunnelse. Regulering av "tidsrom for høsting", herunder å fastsette åpningsdato for et fiskeri, kan for eksempel ha en markedsmessig begrunnelse, idet man ønsker å sikre at høstingen av en begrenset kvote faller sammen med gunstige avsetningsforhold for fangsten. Dette kan skyldes sesongvariasjoner for høstingen av andre fiskeslag som konkurrerer på samme marked. Reguleringen kan også ha en biologisk begrunnelse, ved at man stenger for høsting for eksempel i gyteperioden.

Regulering av "tidspunkt for utseiling" vil som regel ha en annerledes type begrunnelse. I enkelte fiskerier har man behov for på et tidspunkt å få oversikt over hvor mange fartøy som deltar i dette fisket, slik at man kan tilpasse reguleringen for å sikre at hele kvoten blir tatt. Dette gjøres for eksempel ved å øke overreguleringen mot slutten av et sesongfiske. Det er med andre ord først og fremst hensynet til de øvrige deltakende fartøy som ligger til grunn for denne type bestemmelser.

I medhold av *bokstav b* vil det kunne fastsettes forbud mot høsting i visse områder, av visse arter eller med visse redskap. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 8.4.5. Dette er ment å være midlertidige, kortvarige eller sesongbaserte stengninger som er begrunnet i hensynet til et godt høstingsmønster.

Bokstav b gir videre hjemmel for å fastsette forbud mot høsting av visse arter. For eksempel har høstingen av lodde i Barentshavet i perioder vært forbudt, på grunn av bestandssituasjonen. Forbudet kan imidlertid også begrenses til visse områder, dersom den biologiske rådgivningen tilsier det.

Det tredje alternativet i bokstav b er forbud mot høsting med visse redskap. Tradisjonelt har man hatt enkelte slike redskapsforbud, dersom et bestemt redskapet bidra til et uheldig høstingsmønster eller av andre grunner bør forbys. Forbudet mot høsting av torsk og hyse med not er et eksempel på slike forbud.

Alternativene i a og b kan kombineres slik at forbudet mot høsting med visse redskap kan gjelde generelt, ved høsting av visse arter, i visse områder eller ved høsting av visse arter i enkelte områder.

I medhold av *bokstav c* vil det kunne fastsettes regler om bruk og røktning av redskap og andre innretninger i forbindelse med høstingen. Det er særlig regler om bruk og røktning av garn som er aktuelt. Slike regler skal forhindre at den enkelte driver med større garnmengder enn hva en forsvarlig klarer å røkte.

I medhold av *bokstav d* vil det kunne fastsettes regler om maksimal- eller minstemål. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 8.2.2 og 8.2.3. Dagens lovbestemmelse i saltvannsfiske-loven § 4 første ledd bokstav c gir bare hjemmel for å fastsette minstemål og minstevekt. Det vil også i fremtiden være slik at regler om minstemål vil være det mest anvendte redskap i arbeidet for å etablere et godt høstingsmønster. Slike minstemål er fastsatt for de aller fleste artene som høstes i noe omfang. Det kan imidlertid også være hensiktsmessig at loven gir hjemmel for å fastsette maksimalmål.

Det gis i bokstav d også hjemmel til å regulere høstingen av hann- eller hunnindivider. Dette har vært aktuelt for krabber og krepsdyr, og reguleringen av kongekrabbe er basert på at det bare skal høstes hannkrabber. Også denne type regulering vil ha som begrunnelse at man vil etablere et høstingsmønster som tjener utviklingen av bestanden.

I medhold av *bokstav e* vil det kunne gis regler om tillatt bifangst. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 8.1. Det er store variasjoner, både fra område til område og gjennom året, når det gjelder i hvilken grad et fiske kan foregå utelukkende på målararten eller hvor mye innblanding man får av andre fiskeslag. For å unngå at slike fiskerier utgjør en uheldig belastning på de artene som tas som bifangst, er det fastsatt en rekke regler om hvor stor innblanding av ulike fiskeslag som er tillatt som bifangst. Disse reglene er dels fastsatt som permanente forskrifter, men har også i enkelte tilfeller blitt fastsatt i de årlige reguleringsforskriftene.

Bifangst ut over det tillatte vil være fangst som er høstet i strid med loven, og vil bli Havressursfondets eiendom uten hensyn til om forholdet medfører straffeansvar, jf. lovutkastet § 2-7. Dersom det for eksempel er tillatt å ha 10% innblanding av et visst fiskeslag, men det i en fangst viser seg å være 26%, så tilfaller differansen mellom faktisk og lovlig innblanding Havressursfondet. Dersom den arten som det bare er tillatt å ta som bifangst utgjør mer enn 50% av fangsten, har dette i forvaltningspraksis blitt regnet som et faktisk direktefiske på vedkommende art. Dersom slikt direktefiske ikke er lovlig, for eksempel på grunn av redskapstypen som er nyttet eller maskevidden i redskapet, har hele verdien av fangst av denne arten i slike tilfeller blitt inndratt. Man har altså ikke fått beholde den lovlige bifangstprosenten i disse tilfellene.

Eksisterende regler om bifangst og forvaltningspraksis rundt inndragning vil kunne videreføres med hjemmel i lovutkastet bokstav e og § 2-7.

### § 7-2 Høsting på helligdager

Bestemmelsen tilsvare saltvannsfiskeloven § 13. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 10.3.4.

*Første ledd* gir departementet hjemmel til å gi forbud mot høsting i erverv i tilknytning til helligdager i bestemte områder eller for bestemte høstingsvirksomheter eller fartøygrupper, og for øvrig regulere slik høsting på helligdager. Som helligdag regnes også vanlige søndager, jf. lov 24. februar 1995 nr. 12 om helligdager og helligdagsfred § 2 a). Bestemmelsen i første ledd gjelder kun for ervervsmessig høsting, og det listes opp tre hensyn som kan tas for regulering av høsting på helligdager. Alternativet i bokstav a), en rasjonell eller hensiktsmessig utøvelse av høstingen, vil kunne benyttes dersom det er konkurransemessige eller markedsmessige grunner til å avvike eller begrense høsting på helligdager. Intensive og sesongavhengige fiskerier som for eksempel Lofot-fisket vil være situasjoner hvor det kan være rasjonelt og hensiktsmessig å legge inn pauser i den ervervsmessige høstingsvirksomhet. Alternativet i bokstav b) den alminnelige helligdagsfred, åpner for å begrense fisket under eksempelvis høytider som jul og påske. Alternativet i bokstav c) åpner for å begrense høsting på helligdager av hensyn til andre særlige omstendigheter, og det kan her også tas rene ressursmessige hensyn, som at bestandene drar fordel av stans i høstingen på helligdager.

*Annet ledd* gir departementet hjemmel til å forby høsting etter § 6-1 når det i utvalgsområder og der det er foretatt havdeling er bestemmelser om helligdagsfred i medhold av første ledd. I utvalgsområder og der det er foretatt havdeling vil det gjerne bedrives intensiv høsting med mange aktører, slik at det oppstår et konkurranseforhold mellom fartøyene mens et fiske eller annen høstingsvirksomhet avvikles. For å forhindre skjult næringsfiske med begrenset redskap under felles helligdagsfredning i slike områder, er det her gitt hjemmel til å forby all høsting på helligdager som skjer i medhold av bestemmelsen i § 6-1.

### § 7-3 Utforming av redskap

Bestemmelsen viderefører deler av saltvannsfiskeloven § 4, og gir hjemmel for å gi forskrifter om utforming og merking av redskap og andre innretninger som brukes i forbindelse med høstingen. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 8.2.4, 8.2.5 og 10.3.1.

Det finnes en lang rekke regler om utforming av redskap. Disse reglene skal sikre at garn, trål osv. velger ut og sorterer fangst på ønsket måte

(seleksjon). Regler om minste tillatte maskevidde skal for eksempel medvirke til at man ikke tar fisk under minstemålet, og regler om bruk av skillerist i reketrålfisket skal medvirke til at man ikke tar fisk som bifangst under reketråling.

I tillegg til regler om utformingen av selve redskapen, gir lovutkastet § 7-3 også hjemmel for å gi regler om utforming av andre innretninger som brukes i forbindelse med høstingen. Dette kan være for eksempel såkalte rundstroppe som brukes ved trålfiske, og som ved ulike monteringsmåter kan påvirke trållens seleksjon. Begrepet "andre innretninger" kan favne vidt og er ment å fange opp redskapsutviklingen fremover.

Lovutkastet § 7-3 regulerer utformingen av redskap og andre innretninger, mens § 7-1 bokstav c gir hjemmel for å regulere hvordan disse skal brukes. De to bestemmelsene må således sees i sammenheng.

### § 7-4 Havdeling mellom fartøy- eller redskapsgrupper

Bestemmelsen viderefører deler av saltvannsfiskeloven § 4 samt § 8a, og gir hjemmel for å fastsette regler om havdeling mellom ulike fartøy- eller redskapsgrupper. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 8.4.1-8.4.3.

*Første ledd* gir departementet hjemmel til å foreta havdeling mellom fartøygrupper og bestemme hvor mange fartøy fra forskjellige grupper som kan høste samtidig i de tildelte havområder. Disse gruppene behøver ikke være sammenfallende med reguleringsgruppene i medhold av kvotebestemmelsene i kapittel 4. Regler om havdeling vil kunne definere fartøy- og redskapsgrupper som er hensiktsmessige i forhold til det som er formålet i det enkelte tilfellet når man skal fastsette slike regler.

Bestemmelsen er nøytral i forhold til formålet, og vil kunne nyttes som hjemmel i alle de tilfeller hvor det oppstår behov for havdeling mellom ulike grupper eller regler som stenger en gruppe ute fra visse definerte områder.

Formålet kan for eksempel være behovet for å "dele hav" mellom større fartøy og mindre fartøy, som ellers rett og slett ville kunne bli stengt ute fra feltet på grunn av de store redskapsmengdene større fartøy gjerne nytter når man fisker med passive redskap. Et eksempel på dette er gjeldende regler om hvor nært kysten man kan drive fiske med autoline fra fartøy over 21,35 meter. Disse reglene har imidlertid også en ressursmessig side, idet lokale bestander eller forekomster lett kan bli kraftig redusert dersom det blir fisket intensivt

med store redskapsmengder. Regler om havdeling vil således også ha ressursbevaring som formål. Dette er for eksempel tilfelle for de reglene som er fastsatt for å beskytte kysttorsken, hvor ett av elementene er regler for hvor snurrevad fartøy over visse størrelser kan drive fiske i de mest kystnære områdene.

Et alternativ til å stenge definerte grupper ute fra enkelte områder, kan være å begrense antallet som kan drive samtidig i området. Slike regler kan ha karakter av "ordensregler" innad i gruppen, gitt for å legge til rette for en praktisk avvikling av høstingen og redusere risikoen for redskapskollisjoner og lignende, men vil også kunne være begrunnet i forholdet til andre fartøy- eller redskapsgrupper. Reglene hører således systematisk hjemme sammen.

*Annet ledd* viser til at det for trålfiske i tillegg gjelder en egen bestemmelse i lovutkastet § 2-4.

#### § 7-5 Anvendelse av fangsten

*Første ledd* gir hjemmel for å gi påbud om at "hele eller deler av fangsten skal gå til konsum" og *annet ledd* gir hjemmel til å fastsette "forbud mot en bestemt anvendelse av fangsten", som er en videreføring av saltvannsfiskeloven § 4 første ledd bokstav k. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 7.3.

Det har vært en viss diskusjon om hvorvidt saltvannsfiskeloven gir hjemmel for å gi påbud om at fangsten skal gå til konsum, og for å avskjære enhver tvil om dette foreslås det her en uttrykkelig bestemmelse.

Alternativet "forbud mot en bestemt anvendelse" innebærer en større fleksibilitet i bestemmelsen enn om den bare skulle gi hjemmel for å gi påbud om at fangsten skal gå til konsum. I enkelte tilfeller kan det være tilstrekkelig å gi forbud mot en bestemt anvendelse, for eksempel levering til oppmaling, uten at man behøver å begrense øvrige aktuelle eller mulige anvendelsesformer som måtte være eller bli aktuelle.

Selv om uttrykket "fangsten" brukes, er det ikke meningen at påbud eller forbud i medhold av denne bestemmelsen skal gis bare for enkeltfangster. Dette er forhold som det naturlig blir tatt stilling til i forbindelse med reguleringene av det aktuelle fisket, eller i generelle forskrifter for øvrig. Uttrykket "fangsten" er likevel brukt for å unngå enhver tvil om at påbudet/forbudet gjelder for den enkelte og om nødvendig kan tvangsgjennomføres. En enkelt fangst som leveres til eller anvendes til annet formål, vil være tilstrekkelig til å konstatere at vedkommende har begått et brudd på reglene. Regler i medhold av denne bestemmelsen

vil ikke rette seg bare mot høster, men også mot den som senere har hånd om fangsten.

#### § 7-6 Plikt til å innhente informasjon

Bestemmelsen er en videreføring av saltvannsfiskeloven § 9 annet ledd. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 11.8.4.

I enkelte tilfeller blir det gjort reguleringsendringer på svært kort varsel, for eksempel i forbindelse med stans i et fiske når en gruppekvote er fisket opp. For å sikre at informasjon om slike endringer når ut til den som driver høstingsvirksomhet, er det gitt regler om plikt til å lytte til bestemte radiofrekvenser. Denne godt innarbeidede ordningen vil kunne videreføres med hjemmel i lovutkastet § 7-6. En god del slike meldinger leses også opp på NRK radio.

I dag legges alle disse NRK-meldingene også ut på Fiskeridirektoratets nettside. Moderne kommunikasjons teknologi vil etter hvert kunne gi kommunikasjonskanaler som erstatter den type meldinger som hittil er benyttet. Lovutkastet inneholder derfor hjemmel til å gi pålegg om å anskaffe og bruke annet kommunikasjonsutstyr for å motta meldinger fra myndighetene. Ulike kommunikasjonskanaler vil etter hvert også kunne bli kombinert, slik at meldinger blir sendt gjennom ulike medier som til sammen gir fullgod dekning i hele flåten, selv om ulike fartøygrupper vil ha ulike tilbøyelighet til å anskaffe og dra nytte av ulike typer kommunikasjonsutstyr. Uansett hvilken kanal som benyttes, vil det imidlertid måtte etableres en plikt for høster til å lytte på eller lese meldinger på et visst tidspunkt. Formålet er å sikre at viktige regler blir kjent umiddelbart, og at ingen kan unnskyldes med at en ikke var kjent med reglene.

### Kap. VIII Tilrettelegging for kontroll

#### § 8-1 Plikt til å legge til rette for kontroll mv.

Bestemmelsen er en videreføring av saltvannsfiskeloven § 4 første ledd bokstavene p til s. Utvalgets forslag er drøftet i kap. 11.8.1 til 11.8.3 og 11.8.5.

*Første ledd* gir departementet hjemmel til å gi påbud eller forbud om bord på fiske- og fangstfartøy overfor høster for å legge til rette for kontroll. For å legge til rette for kontroll, vil det være nødvendig å gi en del regler om utstyr eller redskap som skal brukes, hvordan redskap skal oppbevares om bord på et fartøy, tegninger og kalibreringstabeller over rom og tanker som nyttes til oppbevaring av fangst og om hvordan fangst skal stues.

Første ledd kan benyttes til å gi forbud mot å ha bestemte høstingsredskaper om bord når det dri-

ves virksomhet i visse områder, for eksempel trål med mindre maskevidde enn det som er tillatt i området. Alternativt kan det fastsettes regler om hvordan en slik trål skal oppbevares, for å sikre at den ikke enkelt kan tas i bruk. Det kan også dreie seg om regulering av redskap og utstyr som er egnet til sortering av fangst, oppmaling av fangst osv, for eksempel for å sikre at fangst under minstemålet ikke blir sortert ut og kastet eller malt opp uten at man kan kontrollere at minstemålsbestemmelser er overholdt.

Det kan videre dreie seg om påbud om å ha og bruke teknisk utstyr som legger til rette for å kontrollere høstingskvantumet eller høstingsoperasjonen, uansett om kontrollen skjer på stedet eller via overføring av opplysninger til annet sted. Det vil således være første ledd som er hjemmel for satellittporingsordningen. Bestemmelsen er utformet generelt for så vidt gjelder denne typen forbud eller påbud, for å sikre at den kan møte den teknologiske utvikling. Det vises for eksempel til den såkalte Bluebox, som er under utvikling for kontroll i forbindelse med hvalfangst.

Det siste alternativet i første ledd omhandler godkjente beskrivelser av oppbevaringssted og regler om hvordan fangst skal stues. Her siktes blant annet til krav om godkjent kalibrering av tanker, og til tilsvarende krav for andre lasterom om bord. Slik godkjenning av tegninger som viser volumet av tanker eller rom er i praksis til stor hjelp for å kunne anslå fangstmengden, og innebærer dermed en stor effektivisering av kontrollen som utføres på sjøen. Regler om hvordan fangst skal stues kan for eksempel innebære krav om atskilt stuing av fangst av ulike fiskeslag.

*Annet ledd* gir departementet fullmakt til å bestemme i hvilken utstrekning den som driver høsting skal dekke kostnadene ved anskaffelse, installasjon og bruk av utstyr til kontrollformål. Normalsituasjonen vil være at vedkommende vil måtte dekke denne type kostnader, på linje med andre kostnadskrevende pålegg fra offentlige myndigheter enten disse er knyttet til utforming av fartøy, sikkerhetsutstyr eller endringer i reglene om utforming av redskap. Det kan imidlertid tenkes at det vil bli gi pålegg om å ha og bruke utstyr som skal være myndighetenes eiendom og som vedkommende ikke skal ha tilgang til. Annet ledd vil gi myndighetene hjemmel til å bestemme at fartøyeieren også i slike tilfeller skal dekke kostnadene ved anskaffelse, installasjon og bruken av utstyret, og dermed avskjære en diskusjon om dette spørsmålet.

### § 8-2 Omregningsfaktorer

Bestemmelsen er en videreføring av saltvannsfiskeloven § 4 første ledd bokstav t. Utvalgets forslag er drøfte under kap. 11.9.1.

Alle kvoter som blir angitt i kvantum, blir angitt i såkalt "rund vekt" som er fiskens hele vekt før sløyning, hodekapping eller annen bearbeiding. I svært mange høstingsvirksomheter blir imidlertid fisken sløyet, hodekappet eller bearbeidet på annen måte, før landing og salg og den vekten som angis på landingsseddel eller sluttseddel er produktvekt etter bearbeiding.

Ved kvoteavregning må det således regnes tilbake fra produktvekt til rund vekt, og til dette nyttes en rekke såkalte omregningsfaktorer. I og med at kvoteavregningen og det meste av den praktiske kontrollen for øvrig for mange arter skjer på grunnlag av en beregnet og ikke målt rund vekt, er det nødvendig at omregningsfaktorene er gitt i form av formelle regler med hjemmel i lov. Med begrepet "landet fangst" tas det også høyde for andre typer omregningsfaktorer, som fratrekk av vann i fangsten (vanntrekk). Fastsettelse av omregningsfaktorer er basert på observasjoner og praktiske undersøkelser, for å finne den mest korrekte faktoren for omregning.

### § 8-3 Plikt til å besvare anrop

Bestemmelsen viderefører saltvannsfiskeloven § 9 annet ledd siste punktum, men er gitt en ordlyd som rammer noe videre. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 11.8.4.

Kontrollmyndighetene vil ofte ha behov for å anrope et høstingsfartøy, for eksempel for å be om opplysninger om aktiviteten, for å varsle om kontroll eller av andre grunner. Erfaring har vist at det er behov for at loven gir en straffesanksjonert plikt til å besvare kontrollmyndighetenes anrop. Manglende svar fra høstingsfartøyet vil i mange tilfeller kunne antas å skyldes at det driver ulovlig virksomhet, og nekter å besvare anrop for eksempel for å skaffe seg tilstrekkelig tid til å skjule ulovlig redskap eller andre spor. I slike tilfeller vil det kunne bli vanskelig å bevise ulovlig virksomhet, og en har derfor valgt å gi regler som innebærer at selve det å ikke besvare anrop fra kontrollmyndigheten blir en ulovlig handling.

Plikten til å besvare anrop fra kontrollmyndighetene følger direkte av formuleringen i lovutkastet § 8-3, og det kreves således ikke regler i forskrift for at denne skal tre i kraft.



#### § 8-4 Høsters opplysningsplikter

Bestemmelsen er delvis en videreføring av saltvannsfiskeloven § 9 første ledd. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 11.7.1 og 11.7.2.

*Første ledd* gir departementet hjemmel til å pålegge eier eller bruker av fartøy å føre fangst dagbok. Fangst dagboken utgjør et viktig kontrollredskap. I motsetning til saltvannsfiskeloven § 9 første ledd, som inneholder en kasuistisk oppregning av hvilke opplysninger som skal føres i fangst dagboken, inneholder lovutkastet ingen slik oppregning. Myndighetene vil således til en hver tid kunne stille krav til hvilke opplysninger som skal føres som ledd i en effektiv ressurskontroll og som står i sammenheng med høstingsaktiviteten. Første ledd gir videre hjemmel for å pålegge eier eller bruker av fartøyet å gi opplysninger om landing og omlasting av fangst, jf. ordningen med landings sedler mv. Kravene vil kunne differensieres etter blant annet fartøystørrelse og hvor høstingen foregår, jf. lovutkastet § 14-1.

*Annet ledd* hjemler pålegg om bruk av nærmere bestemt elektronisk utstyr for registrering og overføring av kontrollopplysninger som nevnt ovenfor. Fangst dagboken føres i dag på papir på et fast formular utgitt av Fiskeridirektoratet. Dersom elektronisk fangst dagbok innføres må loven for å sikre en felles standard gi hjemmel for å gi pålegg om bruk av nærmere bestemt elektronisk utstyr for registrering og overføring av opplysningene i dagboken. Dette vil lette den videre bearbeiding av opplysningene som overføres til myndighetene, og dermed legge til rette for bruk av opplysningene i statistisk sammenheng, i tillegg til å effektivisere kontrollen.

Hvilke krav til fangst dagbokføring som det saklig sett er grunn til å stille, vil variere fra fartøygruppe til fartøygruppe, alt etter omfanget av aktivitet, hvor det drives høsting osv. Det er derfor i *trede ledd* henvist til bestemmelsen i lovutkastet § 7-6, som skal gjelde tilsvarende. Det innebærer at bestemmelsene kan fastsettes forskjellig for ulike fartøy- og redskapsgrupper, områder, arter og tider av året.

#### § 8-5 Omlasting, skifte av høstingsområde eller avslutning av høsting

Saltvannsfiskeloven har ikke hatt noen generell hjemmel for å forby eller gi nærmere regler om omlasting. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 11.2.2.

Med omlasting menes her overføring av fangst fra det fartøyet som har høstet fangsten til et annet fartøy, uansett om det mottakende fartøyet selv dri-

ver høstingsvirksomhet eller ikke og uansett om fangsten samtidig selges eller ikke.

*Første ledd* gir hjemmel til å regulere eller forby slik omlasting av kontrollmessige årsaker. Adgangen til omlasting vil for eksempel kunne begrenses til visse soner, hvor det er mulig å kontrollere det kvantum som omlastes.

*Annet ledd* supplerer slik regulering ved å gi hjemmel til å pålegge den som omlaster, skifter høstingsområde eller avslutter høstingen å gi melding om dette innen fastsatte frister, og fremstille seg for kontroll på eller innenfor bestemte posisjoner. Mens forslaget i lovutkastet § 8-4 gir regler om registrering av slike handlinger i fangst dagboken, vil forslaget i dette leddet gi hjemmel for å kreve forhåndsvarsling om disse handlingene. Hjemmelen i annet ledd kan således benyttes til å gi pålegg om at den som forlater et definert område for å fortsette høstingen i andre områder, for eksempel i ulike reguleringsområder, skal melde fra om dette og fremstille seg for kontroll på angitte kontrollpunkter eller i bestemte havner.

I sum innebærer første og annet ledd at omlasting vil kunne kontrolleres på en langt mer effektiv måte enn i dag. En aktiv bruk av slike ordninger vil avskjære muligheten for å føre fangst som tatt i et annet reguleringsområde, dersom man for eksempel allerede har tatt hele kvoten i ett reguleringsområde men fortsatt har kvote igjen i et annet reguleringsområde av samme fiskeslag eller fiske-slag som det ikke enkelt kan sees forskjell på.

Adgangen til å kreve forhåndsvarsling om avslutningen av høstingen korresponderer med en hjemmel for å pålegge mottaker av fangst en plikt til å gi forhåndsvarsel om anløpstidspunkt, jf. omtalen av lovutkastet § 8-6 tredje ledd.

#### § 8-6 Plikt til å gi opplysninger ved mottak mv. av fangst

Bestemmelsen viderefører saltvannsfiskeloven § 9a. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 11.7.3 og 11.7.4.

*Første ledd* gir hjemmel for å pålegge enhver som mottar, oppbevarer eller omsetter fangst å gi opplysninger om fangsten til myndighetene. Mens bestemmelsene i det foregående retter seg mot høstingsfartøyet, retter denne bestemmelsen seg mot den som mottar fangst. Som regel vil dette være et landanlegg som er godkjent som kjøper i første hånd. Hjemmelen favner imidlertid også for eksempel de såkalte nøytrale fryselager, hvor fangsten settes inn uten samtidig å bli omsatt til lagereis eier (jf. alternativet "oppbevarer") og den favner den som omsetter fangst uten å være eier av

fangsten eller har den i sin besittelse (jf. alternativet "omsetter fangst"). For å avskjære tvil om rekkevidden av bestemmelsen, er det tatt inn i *annet punktum* at det samme gjelder når fangst omlastes til annet fartøy. Reglene vil i dette tilfellet altså rette seg mot det fartøyet som mottar fangst gjennom omlasting.

Denne bestemmelsen vil være hjemmel for mottakers plikter når det gjelder føring av sluttседdel eller landingssедdel, hvor altså mottaker av fangsten gjennom regler i medhold av denne bestemmelsen blir pålagt et selvstendig ansvar for opplysninger om hvilket kvantum som mottas, hvilke fiskeslag fangsten består av, sammensetningen av fangsten for øvrig osv. Ansvaret vil imidlertid være begrenset til opplysninger som mottakeren kan ha et selvstendig grunnlag for å kjenne riktigheten av. Opplysninger for eksempel om hvor fangsten er tatt, faller utenfor hva man kan kreve at mottakeren skal innestå for.

I medhold av *annet ledd* kan departementet gi den samme personkretsen som er omfattet av første ledd, de pålegg som er nødvendige for å sikre kontroll med hvilken mengde fangst som blir mottatt, oppbevart eller omsatt. Det siktes her i første omgang til den samme type pålegg som er omhandlet i saltvannsfiskeloven § 9a om å ha og benytte utstyr for kontroll av kvantum (i enkleste form vil dette være vekter som veier mottatt fangst), å lagre mottatt fangst på en bestemt måte som gjør det mulig å kontrollere det mottatte eller omsatte kvantum og sammensetningen av dette, både totalt og fra den enkelte leverandør, og å ha tegninger og beskrivelser av oppbevaringsrom og binger, samt oversikt over hvordan det som er mottatt faktisk er lagret. Slike bestemmelser skal således legges til rette for kontroll med det som er levert, opp mot opplysninger fra høster og de opplysninger som mottakeren eller den som omsetter selv har gitt for eksempel på en slutt- eller landingssедdel.

Annethedd er imidlertid formulert slik at man ikke vil være begrenset til denne typen pålegg. Dersom for eksempel den teknologiske utviklingen muliggjør andre teknikker for å sikre en fullgod ressurskontroll, vil det innenfor formålet – å sikre kontroll med hvilken mengde som blir mottatt, oppbevart eller omsatt – kunne gis de pålegg som er nødvendige for å sikre at man kan ta i bruk slike nye kontrollteknikker.

I medhold av *tredje ledd* kan det fastsettes forskrift om at den som mottar fangst fra et fartøy, skal gi myndighetene forhåndsvarsel om anløpstidspunktet. Dette vil kunne utfylle plikten for fartøysiden til å gi forhåndsvarsel om planlagt leve-

ringstidspunkt i medhold av lovutkastet § 8-5, og formålet er å legge til rette for at myndighetene kan planlegge kontrollvirksomheten ut fra kunnskap om når det skjer en aktivitet ved anlegget som krever kontroll.

*Fjerde ledd* gir hjemmel for å gi pålegg om bruk av nærmere bestemt elektronisk utstyr for registrering og overføring av opplysninger som omtalt i første og annet ledd. Dette korresponderer med den tilsvarende bestemmelsen for fartøysiden i § 8-4 annet ledd, og formålet er også her å sikre en felles standard og å lette den videre bearbeiding av opplysningene som overføres til myndighetene. Med det legger lovutkastet til rette for forbedret bruk av opplysningene i statistisk sammenheng, i tillegg til å effektivisere kontrollen.

## Kap. IX Orden på høstingsfelt, erstatning mv.

### § 9-1 Aktsomhetsregler

Bestemmelsen erstatter saltvannsfiskeloven §§ 14, 15 og 17, og oppstiller aktsomhetsregler for opptreden på høstingsfelt. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 10.1.

Brudd på aktsomhetsreglene kan medføre erstatnings- og straffansvar. Aktsomhetsplikten gjelder for *enhver*, og omfatter således alle typer fartøy, sjøfly og annen ferdsel til sjøs uansett om det bedrives høsting eller ikke, i samsvar med lovens virkeområde etter § 1-2 tredje ledd. Det er klart fastslått i Rt. 1995 s. 189 og Rt. 1996 s. 376 at aktsomhetskravet etter bestemmelsen gjelder for alle som kommer til et fiskefelt.

*Første ledd* oppstiller en generell aktsomhetsplikt for opptreden på, ved ankomst til og ferdsel fra høstingsfelt hvor redskap er satt ut. Enhver plikter etter bestemmelsen å gjøre seg kjent med hvor redskapene er satt ut på et høstingsfelt. Høstingsfelt omfatter også sjøområder hvor det bedrives høsting uten at fartøy er til stede, for eksempel hvor det er satt ut garn eller hvor det høstes fra land. Manøvrering i områder hvor redskap er satt ut, må således skje på slik måte at fører kan skaffe seg oversikt over utsatt redskap.

Etter *første ledd annet punktum* må enhver opptre slik at høstingsredskaper ikke skades eller utsettes for fare på steder hvor redskap er satt ut. Ordlyden opptre gjelder i utgangspunktet alle handlinger på og i nærheten av feltet, slik at *første ledd annet punktum* ikke bare gjelder for enhver ferdsel på eller ved høstingsfelt, men også gjelder for setting, sleping eller trekking av redskaper. Begrepet "utsettes for fare" er ment å fange opp situasjoner hvor det har vært overveiende sann-

synlig med skade, men hvor skipper eller andre har klart å unngå skade gjennom snarrådig opptreden som ikke kan legges den uaktsomme til del. Straffansvar kan således inntre allerede ved at den uforsvarlige opptreden medfører fare.

*Annet ledd* fastsetter et forbud mot å hindre eller ødelegge høstingsmuligheter med skyting, støy eller annen utilbørlig opptreden. Begrepet "annen utilbørlig opptreden" er ment å omfatte andre handlinger som eksempelvis ødeleggelse av fangstutstyr, sperring av sund, røyklegging eller å legge seg imellom fartøyet og potensiell fangst. Med utilbørlig legges til grunn at forbudet ikke skal ramme uskyldig opptreden som tilfeldigvis hindrer høstingsmuligheter. Demonstrasjon mot hvalfangsten fra fartøy, hvor det blant annet ble brukt vannkanoner, ble i Rt. 1996 s. 376 ansett for å hemme fangstmulighetene til en hvalskute etter tilsvarende bestemmelse i saltvannsfiskeoven § 14 annet ledd. Lovens straffebestemmelse i § 13-4 vil her ramme både forsettlige og uaktsomme overtredelser av bestemmelsen.

*Tredje ledd* gir departementet hjemmel til å gi nærmere regler om manøvrering av fartøy og opptreden på høstingsfelt. Slike forskrifter vil enten kunne gis for å regulere høstingsvirksomhet mellom utøvere, eller generelt for vanlig ferdsel på høstingsfeltet som kan hindre høstingsmuligheter, når ferdselen har betydning for ressursutnyttelsen i samsvar med virkeområdet etter lovutkastet § 1-2, tredje ledd. Hjemmelen kan benyttes til å gi regler mellom enkelte redskapsgrupper for opptreden på høstingsfeltet med tanke på å unngå skade. Det kan for eksempel gis regler om utsetting av snurpenot, høsting med landnot eller sleping av drivgarnslenke. Videre kan bestemmelsen benyttes til å gi regler om opptreden etter at skade er oppstått, eksempelvis regler om sammenvikling av redskap og kapping av annens redskap.

### § 9-2 Forkastregelen

Bestemmelsen erstatter saltvannsfiskeoven § 15 tredje ledd og § 16. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 10.2.

*Første ledd* angir den såkalte forkastregelen, som fastslår at den som først begynner å sette ut sine redskaper og fortsetter med det uten usedvanlig opphold, har rett til det havområde som redskapene krever eller vil omslutte. Ordlyden "krever og vil omslutte" innebærer at redskap som trekkes slik som trål og snurrevad har enerett til de områder som de trekkes gjennom. Eneretten gjelder ikke bare overfor andre yrkeshøstere, men innebærer at enhver som ferdes på feltet ikke har rett

til å ferdes eller sette redskap innenfor det omsluttete område. Rettspraksis fastslår at forkastregelen gjelder alle som setter ut redskap - også fiskere som fisker med håndsnøre, uten hensyn til om de er yrkesfiskere eller ikke. Det er heller ingen begrensninger i størrelsen på havområdet som kan omslutes av redskapen og gi fisker enerett til området under høstingen, så lenge redskapen er satt uten usedvanlig opphold. Hele sund og fjorder som stengsettes, kan derfor omfattes av forkastretten dersom stengsettingen ikke medfører utilbørlig fortrengsel eller ulempe for andre, jf. utk. § 9-4.

Enerett vinnes først når redskapene er satt ut, slik at ordre fra skipper, fløytesignal eller tente fiskelys før redskapene går i sjøen ikke er avgjørende i henhold til rettspraksis. Eneretten til området som omslutes, er avhengig av at redskapen er satt ut uten usedvanlig opphold, som vil bero på en konkret vurdering på hva som anses som vanlig tidsbruk for benyttet redskap under de rådende forhold.

*Annet ledd* slår fast et unntak fra eneretten etter første ledd, ved at fartøy som begynner å sette ut sine redskaper samtidig, har lik rett. Dersom fartøy setter ut redskapen samtidig vil de således ha enerett til området som redskapen vil kreve eller omslutte overfor andre som kommer til feltet, men lik rett til området overfor hverandre. Fartøyene er likevel hver for seg pliktig til å opptre slik at redskap ikke skades eller utsettes for fare etter § 9-1, første ledd annet punktum. Det er også særskilte regler for trål og snurrevad etter utk. § 9-3, samt at det vil kunne gis særskilte regler for opptreden i forskrift i medhold av lovutkastet § 9-1 tredje ledd.

Foruten redskapene vil vær- og strømforhold virke inn og bestemme omfanget til forkastretten. I et stormhardt område må de som kommer til senere holde lenger avstand enn andre steder. Sett i sammenheng med aktsomhetspliktene etter utk. § 9-1 tilsier dette at den som ikke allerede har satt ut redskap på feltet eller som beveger seg mot det omsluttete området, har ansvaret for at kollisjoner på og mellom redskapene unngås.

*Tredje ledd* er en vikepliktsregel og utgjør en forlengelse av den enerett til havområdet som redskapene krever etter forkastregelen i første ledd. Bestemmelsen slår derfor fast at fartøy som ikke har redskaper ute, på oppfordring skal flytte dersom det ligger i veien for den som har begynt å høste eller går i gang med å sette ut sine redskaper. Plikt til å flytte seg etter oppfordring fra de områder som redskapene vil kreve, vil være særlig aktuelt ved høsting med aktive redskap som trål, snurrevad og ringnot. Plikten vil gjelde enhver uten

utsatt redskap, som befinner seg i veien for det område som redskapene krever.

### § 9-3 Høsting med trål eller snurrevad

Bestemmelsen erstatter saltvannsfiskeloven § 21. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 10.2.1.

Trål og snurrevad er plasskrevende aktive redskap som trekkes under vann og som lett kan føre til kollisjon med annen utsatt redskap. *Første ledd* gir derfor et forbud mot å høste med trål eller snurrevad nærmere enn én nautisk mil (1852 meter) fra utsatt fiske- eller fangstredskap eller merke for slike redskap, samt fartøy som driver garn- eller linefiske. For de to første alternativene gjelder forbudet i forhold til utsatt redskap, mens det for fartøy som driver garn- eller linefiske ikke er et vilkår at redskapen er satt ut, så lenge fartøyene kan anses for å være i gang med garn- eller linefiske. Bestemmelsen får anvendelse der det er tillatt for trål og snurrevad å høste sammen med andre redskapstyper etter reglene om havdeling.

Etter *annet ledd* kan departementet bestemme at sikkerhetsavstanden skal være kortere enn én nautisk mil, eller ikke skal gjelde for bestemte fiskerier med trål eller snurrevad. Dette kan for eksempel dreie seg om trålfiske etter reker, pelagisk trål eller fiske med snurrevad. Det er uttalt i Ot prp. nr. 85 (1981-82) s. 32 at fartøy med slik redskap under vanlige forhold kun behøver 1000 meter som sikkerhetsavstand, selv under mørke og vanskelige strømforhold.

*Tredje ledd* slår fast at forbudet etter første ledd ikke får anvendelse der utvalgsområde er opprettet etter § 11-1 eller der det er foretatt havdeling etter § 7-4. Det vil være opp til det lokale utvalget å fastsette utøvelsesregler for avvikling av fisket herunder havdeling og sikkerhetsavstand. Avviklingen av fisket vil i slike områder foregå til bestemte tider, eller innenfor tildelte områder, slik at det kan være grunnlag for en kortere sikkerhetsavstand. Det vil også normalt være tilsynspersoner til stede som gjennom veiledning vil overvåke sikkerheten og faren for redskapskollisjoner.

### § 9-4 Lås- og stengsetting

Bestemmelsen erstatter saltvannsfiskeloven § 25. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 10.3.3.

*Første ledd* fastslår at enhver som høster med not har rett til å fortøye slepekast i land, når det skjer i rimelig avstand fra bebodd hus eller hytte og uten utilbørlig fortrensel eller ulempe for andre. Bestemmelsen gjelder kun låssetting av not, og gir notfisker en lovfestet rett til å låssette fangsten ved

fortøying av slepekast i land. Låssetting innebærer fortøying av slepekast (not), som er en hevdvunnen rett innen særlig pelagisk fiske. Rett til å låssette gjelder i prinsippet uavhengig av privat eiendomsrett til grunnen. Bestemmelsen har derfor inntatt vilkår om at rett til låssetting er avhengig av at fortøying skjer i rimelig avstand fra bebodd hus eller hytte og ikke er til fortrensel for andre. I Ot. prp. nr. 85 (1981-82) s. 33 sies det: "Avstanden må være så stor at det ikke kan forventes noen sjenanse. Videre må stengsetting ikke hindre vanlig ferdsel eller aktivitet som utøves av beboerne". Med bebodd hus menes hus som kan forventes benyttet i den tid låssettingen vil bli stående.

*Annet ledd* gir et generelt forbud mot å drive fiske nærmere enn 100 meter og å ferdes nærmere enn 20 meter fra slepekast eller steng som er fortøyet i land eller oppankret på annen måte. Annet ledd gjelder både låsatt fangst etter første ledd og vanlig stengsatt fangst. Stengsetting innebærer at villfisk blir stengt inne i en avgrenset bukt eller lignende med tanke på fiske i henhold til forkastregelen for de som har satt ut stenet, eller at fisk oppbevares midlertidig i mærer eller liknende innretninger i sjøen med tanke på senere salg som villfisk. Føring eller annen behandling av villfisk i steng eller slepekast vil formelt falle inn under definisjonen av akvakultur, jf. Ot. prp. nr. 61 (2004-2005) om lov om akvakultur s. 54. Konesjonskrav for akvakultur er etter loven ikke ment å ramme midlertidig oppbevaring i steng eller slepekast med tanke på senere omsetning av fangsten som villfisk, og akvakulturloven vil derfor ha unntaksordninger for slik oppbevaring. Virksomheten vil også omfattes av lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet.

Etter *tredje ledd* kan departementet fastsette forskrifter om sleping og stengsetting av fisk i sjøen, herunder oppbevaring av fisk og åpning av steng, for å hindre at fisken blir skadet, kvalitetsforringet eller at fisken forurenser eller blir forurenset av omgivelsene. Forskrifter om utøvelse av sleping og stengsetting er ikke gitt, men det er gitt bestemmelser om matkvalitet ved oppbevaring av fisk etter steng- og låssetting i kap. 2 i forskrift 14. juni 1996 nr. 667 om kvalitetsforskrift for fisk og fiskevarer.

### § 9-5 Berging av redskap og fangst

Bestemmelsen erstatter saltvannsfiskeloven §§ 29-32. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 12.1.

Samtlige bestemmelser i § 9-5 gjelder kun berging av fangst, tapt redskap og annet utstyr som

benyttes i fiskerivirksomhet. Berging av selve fartøyet reguleres av sjøloven av 24. juni 1994 nr. 39 kap. 16. Dette gjelder også berging av fartøy under 15 meter, jf. sjøloven § 441 b).

*Første ledd* fastsetter en opplysningsplikt for den som berger bortdrevet, tapt eller etterlatt redskap, herunder lettboat og annet utstyr. Melding skal gis til eier eller nærmeste offentlige myndighet så snart som mulig, som normalt må oppfattes som ved første mulighet og anledning. Unnlattelse av å gi slik melding innen rimelig tid vil kunne innebære straffansvar.

*Annet ledd* fastsettes bergerens bergelønn for tapt redskap og liknende i samsvar med sedvane eller til det som anses rimelig. Bergelønnen kan fastsettes gjennom avtale mellom partene, eller ved domstolene. Bergelønn for redskap, lettboat og annet utstyr må i henhold til *annet ledd annet punktum* ikke overstige verdien av det bergede, og det vil derfor i de fleste tilfeller være bruksverdien av det bergede som må legges til grunn. Det er her sedvane og rimelighetshensyn som skal legges til grunn, slik at momentene i sjøloven § 446 ikke er særskilt relevante for utmålingen. Er berget redskap uten verdi på grunn av dens beskaffenhet, vil det heller ikke foreligge grunnlag for bergelønn. Dette samsvarer med sjøloven § 445, første ledd. Etter rettspraksis har man ikke rett til bergelønn før det foreligger en bergingssituasjon. En bergingssituasjon vil normalt foreligge når eier eller besitter ikke lenger har kontroll over redskapen eller utstyret, og det er urimelig farefullt eller umulig å gjenvinne kontrollen uten hjelp. I tillegg bør bergingen ha som formål å yte hjelp, jf. sjøloven § 441. I RG 1962 s. 521 legger Hålogaland lagmannsrett til grunn at garnlenken må være løsgjort fra fartøyet før det foreligger en bergingssituasjon.

*Tredje ledd* regulerer berget fangst som ikke omfattes av bergelønnen for redskap og utstyr. *Tredje ledd første punktum* slår fast at berget fangst tilfaller bergeren. *Annet punktum* slår fast at dersom verdien av fangsten er betydelig større enn bergelønnen, kan bergelønnen helt eller delvis falle bort. Bergelønn beregnes etter annet ledd.

*Fjerde ledd* fastslår at eier ikke er forpliktet til å løse inn det som er berget. Regelen gjelder det som er berget i medhold av annet og tredje ledd. Eier kan således velge å anse det bergede som tapt, og nekte å utbetale bergelønn. Berger vil da kunne overta det bergede som ny eier. Det bergede kan ikke kreves utlevert før bergelønn og kostnader er dekket, og gir dermed berger en retensjonsrett i forhold til dekking av bergelønn og kostnader i forbindelse med bergingen. Dersom det foreligger

avtale med eier om berging, vil imidlertid krav kunne fremmes etter sjølovens kap. 16.

*Femte ledd* gir departementet hjemmel til å fastsette forskrifter om berging av redskaper. Hjemmelen kan benyttes til å utfylle bestemmelsene i § 9-5 i blant annet om til hvem og hvordan melding om berging skal skje, samt utmålings- og bortfallsregler av bergelønn.

#### § 9-6 Erstatningsansvar

Bestemmelsen erstatter saltvannsfiskeoven §§ 42-43. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 12.2 og 12.4

*Første ledd* slår fast at enhver som volder skade på redskaper som er satt ut i sjøen for fangst, plikter uten hensyn til skyld å erstatte skaden, herunder tap av fangst og tap som følge av avbrekk i høstingen. Bestemmelsen fastsetter et objektivt ansvar for skadevolder, som rettslig utgangspunkt for skade på redskap som er satt ut i sjøen, til forskjell fra de alminnelige ulovfestede erstatningsregler. Ansvar kan således inntreffe, selv om skadevolder ikke har opptrådt uaktsomt. Skadelidte behøver derfor kun bevise adekvat årsakssammenheng mellom den skadevoldende handling og den inntrufne skade. Det objektive ansvar gjelder alle typer utsatte redskaper, og omfatter også skader som påføres under setting og trekking. Redskaper som befinner seg om bord, på land eller merder og lignende omfattes ikke av regelen om særlig objektivt ansvar. Det samme gjelder skade på fartøyet eller på mannskapet om bord. Objektivt ansvar inntreffer heller ikke i forhold til fiskefartøy som er underveis for å starte et fiske, og får redskap ødelagt som følge av kollisjon med et annet fartøy. Ved en slik kollisjon eller annen skade i forbindelse med høsting kommer sjøloven og alminnelige erstatningsrettelige regler til anvendelse, jf. RG 1960 s. 252.

Ansaret for skade på utsatt redskap etter første ledd omfatter også tap av fangst og tap som følge av avbrekk i høstingen (indirekte tap). Den objektive erstatningsplikt gjelder ikke bare skade på redskap forårsaket av fiskefartøy, men for skade forårsaket på redskap av enhver virksomhet eller ethvert annet fartøy. At regelen rammer annen virksomhet presiseres også ved kgl. res. 10. aug. 1984 nr. 1552 i medhold av § 2 tredje ledd hvor regelen får anvendelse så langt den passer. Indirekte skade som f.eks. skrap etterlatt på fiskefeltet som forårsaker skader på fiskeredskaper omfattes således av det objektive ansvar.

Bestemmelsen i første ledd må imidlertid sees i sammenheng med bestemmelsen i *annet ledd*.

*Annet ledd* gir en lempingsregel hvor ansvaret kan reduseres eller helt falle bort, dersom påstått skadevolder kan bevise at han er uten skyld i skaden. Annet ledd vil kunne få anvendelse når påstått skadevolder klart kan bevise at han ikke har opptrådt uaktsomt i situasjonen, f.eks. at plutselig uvær tvinger han til å manøvrere på en måte som fører til skade. Første og annet ledd oppstiller samlet en omvendt bevisbyrde, hvor uttrykket "godtgjøre" er brukt for å fremheve at det må foreligge stor sannsynlighetsgrad for at skaden skyldes et hendelig uhell. Lempningsregelen i annet ledd er ment å være uttømmende, og andre lempningsregler som følge av lov eller ulovfestede prinsipper, kommer således ikke til anvendelse.

*Tredje ledd* gir en særskilt bevisregel om årsakssammenheng ved skade på drivende eller faststående redskap, når trål- og snurrevadfiskere samtidig har trålet eller drevet snurrevadsfiske på feltet. Etter tredje ledd har trål- og snurrevadfiskere i tillegg til det objektive ansvar etter første ledd bevisbyrden for at de ikke er årsak til skaden, med mindre omstendighetene avgjort taler imot at slikt bevis blir krevd. Bestemmelsen er et unntak fra den alminnelige regel om at skadelidte må føre bevis for årsakssammenhengen

Ettersom trål og snurrevad kan ha stor skadeevne, har en funnet at trål- og snurrevadfartøy er nærmere enn skadelidte til å bære risikoen for å bevise årsakssammenheng. Den særskilte bevisbyrderegelen må sees i sammenheng med regelen i § 21 om sikkerhetsavstand på én nautisk mil for trål og snurrevad, og vil bidra til økt aktsomhet på høstingsfelt og respekt for fastsatte regler om havdeling. Bevisregelen gjelder både når det er uklart hvilke av flere trålere som er årsak til skaden, men også der det er uklart hva som har forårsaket skaden. Fremmes et erstatningskrav mot flere trålere, vil disse etter samme bevisbyrderegelen kunne bli solidarisk ansvarlig, se lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning § 5-3. Dersom omstendighetene "avgjort" taler imot at trål- og snurrevadfartøyene skal pålegges en slik bevisbyrde, skal den alminnelige regel om at skadelidte må bevise årsakssammenheng legges til grunn.

#### § 9-7 Panterett til sikring av erstatningskrav

Bestemmelsen erstatter saltvannsfiskeloven § 44. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 12.3.

*Første punktum* slår fast at den som har krav på skadeerstatning etter denne lov, sjøloven eller ulovfestede regler, har panterett i skadevolders fartøyer, redskaper og fangst. Panterett bidrar til prioritetsikring av kravet og kan også motivere til ras-

kere oppfyllelse av utestående krav på erstatning. *Annet punktum* slår fast at reglene om sjøpant i lov 24. juni 1994 nr. 39 (sjøloven) kap. 3 gjelder tilsvarende for skadevolders fartøyer, redskaper og fangst. *Tredje punktum* bestemmer at kravet med hensyn til prioritet er likestilt med de krav som er nevnt i sjøloven, hvilket innebærer at slik sjøpantrett fortrinnsrett foran alle andre heftelser i skipet, jf. sjøloven § 52. Etter *fjerde punktum* faller pantrett i fangst bort når fangsten er levert, men fordringshaveren får likevel panterett i salgssummen. Siste punktum er gitt for å unngå tredjepartskonflikter, når skadelidte likevel kan ha panterett i salgssummen.

## Kap. X Avgifter

### § 10-1 Forvaltningsavgift

Bestemmelsen er en utvidelse av saltvannsfiskeloven § 46 om kontrollavgift. Utvalgets forslag er drøftet i kap. 7.6, og det vises for øvrig til Ot. prp. nr. 3 (2004-2005).

*Første ledd* gir hjemmel for å innføre en forvaltningsavgift, til dekning av utgiftene som det offentlige påføres ved å utføre forvaltningsoppgaver innenfor virkeområdet for havressursloven. En slik alminnelig forvaltningsavgift vil dekke utgifter til for eksempel forvaltningsrettet ressursforskning, internasjonale kvoteforhandlinger, kontroll med ressursuttaket og andre administrative oppgaver som er knyttet til forvaltningen av de villlevende marine ressurser. Dette innebærer en utvidelse i forhold til dagens lovbestemmelse, som er begrenset til å gi hjemmel for en kontrollavgift, det vil si en avgift som skal være begrenset til å dekke kontrollutgifter.

Første ledd vil således gi hjemmel enten for å innføre en generell og altomfattende forvaltningsavgift, hvor avgrensningen vil være at det må dreie seg om en avgift til dekning av utgiftene for oppgaver som utføres av offentlige myndigheter innenfor virkeområdet for havressursloven, eller for å innføre mer avgrensede avgifter som kontrollavgiften. Det vises for så vidt til merknadene i Ot. prp. nr. 3 (2004-2005).

Dersom en slik avgift skal iverksettes, vil det være behov for nærmere regler om omfanget av avgiftsplikten, hvordan og på hvilket grunnlag avgiften skal beregnes, hvem som skal innkreve avgiften osv. Første ledd gir hjemmel også for slike regler.

Ulike fartøygrupper driver ulike typer høstingsvirksomhet og har ulikt kvotegrunnlag i kvoteregulerte fiskerier. Det innebærer at forvalt-

ningsrettet forskning og andre typer forvaltningsarbeid i varierende grad kommer ulike fartøygrupper til gode. Det er også slik at ulike driftsformer, deltakelse i ulike fiskerier, ulik landingshyppighet og andre forhold medfører ulikt kontrollbehov og ulike kostnader knyttet til kontrollen for ulike fartøygrupper. Avgiften bør derfor kunne differensieres for ulike fartøygrupper, jf. første ledd *siste punktum*. Denne differensieringen bør imidlertid ikke være basert på ulik betalingsevne. En slik differensiering vil nærme seg innføring av ressursrente, som bør holdes helt atskilt fra forvaltningsavgifter.

*Annet ledd* bestemmer at skyldig avgift skal være tvangsgrunnlag for utlegg for å sikre en enkel innkreving av avgiften, dersom den avgiftspliktige ikke betaler skyldig avgift. Dette innebærer at staten kan kreve inn avgiften ved bruk av tvangsmidler etter tvangsfullbyrdingsloven, uten at man først må gå veien om en dom for å fastslå avgiftskravet.

#### § 10-2 Ressursrente

Bestemmelsen er ny i forhold til saltvannsfiske- loven. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 7.5.

*Første ledd* gir departementet hjemmel til å gi forskrift om innkreving av ressursrente. Med uttrykket ressursrente siktes til den meravkastning som oppnås når produksjonsfaktorer for den vare som omsettes hentes fra naturen uten at det betales for denne. Produksjonsfaktoren er i dette tilfellet de villevende marine ressurser.

*Annet ledd* gir departementet hjemmel til å gjøre tildeling av kvote etter reglene i kapittel IV avhengig av at det betales en avgift tilsvarende en andel av ressursrenten. Ressursrenten er nært forbundet med adgangsbegrensningene og reguleringssystemet. For den enkelte står den i direkte sammenheng med den kvoten man tildeles av det enkelte fiskeslag. Det er derfor naturlig at loven kobler disse to forholdene – innkreving av ressursrente og tildeling av kvote – slik at betaling av en eventuell ressursrente kan gjøres til en forutsetning for tildeling av kvote.

*Tredje ledd* gir departementet hjemmel til å gi nærmere bestemmelser om avgiften. På samme måte som for en forvaltningsavgiften, jf § 10-1, vil det være behov for praktiske bestemmelser om omfanget av avgiftsplikten, hvordan og på hvilket grunnlag ressursrenten skal beregnes, hvem som skal kreve den inn osv.

*Fjerde ledd* bestemmer at skyldig avgift skal være tvangsgrunnlag for utlegg. Dette innebærer at staten kan kreve inn avgiften ved bruk av tvangs-

midler etter tvangsfullbyrdingsloven, uten at man først må gå veien om en dom for å fastslå kravet.

#### § 10-3 Strukturfond

Bestemmelsen er en videreføring av saltvannsfiske- loven § 9b. Utvalgets forslag er drøftet i kap. 7.8, og det vises for øvrig til Ot. prp. nr. 76 (2001-2002) og Innst. O. nr. 34 (2002-2003).

Strukturfondet ble innført fra 1. juli 2003 og er en del av de samlede strukturvirkemidlene overfor kystflåten, jf. St. meld. nr. 20 (2002-2003) og Innst. S. nr. 271 (2002-2003). De midler som kommer inn i fondet gjennom strukturavgiften som kreves inn med hjemmel i saltvannsfiske- loven § 9b, i tillegg til midler som bevilges fra statens side, benyttes til tildeling av kondemneringstilskudd for fartøy som deltar i adgangsbegrensede fartøygrupper og som har hjemmelslengde for kvotetildeling under 15 meter.

Stortinget besluttet at Strukturfondet skal virke over 5 år, og lovhjemmelen i § 9b er derfor tidsbegrenset til 1. juli 2008. I tillegg skal fondet evalueres etter 3 år, det vil si i annet halvår i 2006.

## Kap. XI Utvalg og tilsyn

#### § 11-1 Forskrifter i utvalgsområder

Bestemmelsen erstatter saltvannsfiske- loven §§ 33-37. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 9.1 og 9.3.

*Første ledd* gir departementet hjemmel til å opprette utvalgsområder, hvor det kan gis lokale forskrifter med virkning avgrenset til et slikt opprettet område. Lokale forskrifter kan gis av Fiskeridirektoratet eller til et lokalt utvalg som Fiskeridirektoratet oppnevner. I praksis antas forskrifts- og oppnevningskompetansen å bli delegert videre til Fiskeridirektoratets ytre etat (regionkontor), som enten selv gir de lokale forskrifter eller delegerer forskriftskompetansen videre etter å ha oppnevnt et lokalt utvalg.

Formålet med lokale utvalg og lokale forskrifter er å gi regler for avvikling av fiskerier eller høstingsvirksomheter, hvor de som gir reglene har innsikt i de lokale forhold som fartøy- og redskapsgrupper i området, høstingsmønstre, geografi og sesongvariasjoner. Bestemmelsen har tradisjonelt vært benyttet i kystnære sesongfiskerier for å sikre en hensiktsmessig avvikling og regulere lokale konkurrerende interesser. Det er dermed ikke ressursforvaltning som primært er formålet med de lokale reguleringer, men en hensiktsmessig og sikker avvikling av konkurrerende høstings-

virksomheter innenfor et begrenset område. Kompetansen i medhold av første ledd er av den grunn saklig begrenset til havdeling og sikkerhetsavstand mellom ulike redskapsgrupper, utplassering og merking av redskap, tidspunkt for utseiling og lignende, samt om melde- og oppgaveplikt til Fiskeridirektoratet for å delta i høstingen i slike områder.

*Annet ledd første punktum* slår fast at lokale forskrifter gitt i medhold av bestemmelsen ikke kan stride mot sentralt gitt forskrifter av departementet eller Fiskeridirektoratet. Sentrale reguleringer gjort av hensyn til ressursforvaltningen vil dermed slå igjennom overfor en lokal hensiktsmessighetsordning, dersom det foreligger motstrid mellom en sentral og lokal forskrift. Der det ikke foreligger motstrid, gjelder lokale forskrifter ved siden av de generelle reguleringer i medhold av havressursloven. *Annet ledd annet punktum* fritar Fiskeridirektoratet eller de lokale utvalg fra blant annet kunngjøringsplikt i Norsk Lovtidend, utredningsplikt, forhåndsvarsling, og høring hos berørte parter, idet det fastslås at forvaltningsloven kap. VII ikke får anvendelse ved fastsettelse av lokale forskrifter. Forvaltningslovens øvrige bestemmelser får likevel anvendelse også for lokale utvalg, når disse utferdiger forskrifter, jf. fvl. § 1.

*Annet ledd annet punktum* gir lokale høsterorganisasjoner forslagsrett ved fastsettelsen av lokale forskrifter eller ved oppnevning av utvalg. Bestemmelsen skal sikre lokal medinnflytelse på utformingen av lokale forskrifter selv når forskriftene gis av Fiskeridirektoratet, samt sikre at lokale utvalg gis en hensiktsmessig representasjon i opprettede lokale utvalg dersom utvalgsordningen benyttes, som kan ivareta interessene fra fiskerlag og lignende høsterorganisasjoner på stedet. Et sentralt poeng med de lokale utvalg er at lokale næringsutøvere selv kan finne løsninger mellom redskaps- og fartøygrupper. Forslagsretten innebærer formelt sett ingen rettslig plikt for Fiskeridirektoratet til å etterkomme fremsatte forslag. Det ligger likevel i forutsetningene for ordningen, at lokal forankring og innflytelse skal sikres ved opprettelse av lokale utvalg eller fastsettelse av lokale forskrifter, så langt det er hensiktsmessig eller praktisk lar seg gjøre.

### § 11-2 Tilsynspersoner

Bestemmelsen erstatter saltvannsfiskeloven §§ 33-37 og § 40. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 9.1 og 9.3.

*Første ledd* viser til utvalgsområder opprettet i medhold av § 11-1, hvor lokale tilsynspersoner kan

gis i oppdrag å opprettholde ro og orden på høstingsfelt, og å hindre overtredelse av bestemmelser i eller i medhold av loven. Tilsynspersonene har etter bestemmelsen kun mulighet til å gi veiledning og advarsel, og har etter loven ingen formelle fullmakter til å håndheve reglene. Unnlattelse av å etterkomme en tilsynspersons veiledning eller advarsel, utgjør heller ikke en overtredelse av lovens bestemmelser. Praksis viser likevel at ordningen med veiledning og advarsel etter langvarig kutyme stort sett respekteres av fiskere ute på feltet. Opptreden i strid med gitt veiledning eller advarsel vil videre kunne få erstatnings- eller strafferettslig betydning, dersom bestemmelser i eller i medhold av loven blir overtrådt eller skade oppstår samtidig med at en tilsynspersons anvisninger ikke følges. Ordningen med sjøgående fiskerioppsyn med tildelt politimyndighet er frafalt, og det forutsettes dermed at lokale tilsynspersoner i stedet kan gis politimyndighet i utøvelsen av tjenesten i medhold av politiloven § 20, dersom politimyndighet er nødvendig for å opprettholde ro og orden på høstingsfeltet.

*Annet ledd første punktum* gir tilsynspersoner kompetanse til å løse tvist oppstått i forbindelse med eller under høsting, gjennom skriftlig avtale om forlik. Tvistesituasjoner som kan være gjenstand for forlik kan være spørsmål om hvem som har rett til å høste på feltet, ansvar ved oppstått skade på fangst eller redskap mv. *Annet ledd annet punktum* gir slik forliksavtale virkning som et rettsforlik, ved at det slås fast at forliket er tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdsloven, når forliket er underskrevet av partene og bekreftet av tilsynsperson. Tilsynsperson er ved megling underlagt forvaltningslovens bestemmelser om habilitet, jf. fvl. §§ 6 og 10.

## Kap. XII Kontroll og håndheving

### § 12-1 Fiskeridirektoratets kontrollansvar

Bestemmelsen er en videreføring av saltvannsfiskeloven § 45 første ledd. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 11.1.

Bestemmelsen angir at det er Fiskeridirektoratets ansvar å føre kontroll med at bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov og annen lovgivning om deltakelse i, leting etter, uttak, omsetning og produksjon av viltlevende marine ressurser blir overholdt. Lovutkastet nevner således ikke de konkrete lovene som regulerer de ulike områdene, i motsetning til saltvannsfiskeloven § 45. Dette innebærer ingen realitetsendring, men er gjort av tekniske grunner slik at en ikke vil måtte endre hav-



ressursloven dersom noen av de lovene som nevnes i saltvannsfiskeoven blir erstattet eller supplert av nye lover.

Bestemmelsen i § 12-1 presiserer at det er under utøvelsen av det kontrollansvar som gis i § 12-1 at Fiskeridirektoratet har de fullmakter som følger av de øvrige bestemmelsene i kapittel 12.

#### § 12-2 Gjennomføring av kontroll

Bestemmelsen er en videreføring, men med en del justeringer, av saltvannsfiskeoven § 45 annet, tredje og fjerde ledd. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 11.2.

*Første ledd* angir de områder som kan bli gjenstand for Fiskeridirektoratets kontroll. For det første vil kontroll kunne foretas om bord på fartøy, for det andre på rederikontor og for det tredje "hos enhver" som er i besittelse av eller lagrer villevende marine ressurser eller relevante dokumenter og opplysninger. Dette bygger på saltvannsfiskeoven § 45 annet ledd, men bestemmelsen er skrevet noe om for å presisere hvor adgangen gjelder. Det tredje alternativet er det mest vidtrekkende, og må tolkes på bakgrunn av lovutkastet § 12-1 som definerer Fiskeridirektoratets kontrollansvar. "Relevante dokumenter og opplysninger" betyr således dokumenter og opplysninger som er relevante i forhold til kontrolloppgaver innenfor virkeområdet for havressursloven eller annen lovgivning om deltakelse i, leting etter, uttak, omsetning og produksjon av villevende marine ressurser, herunder også salg og videresalg av fisk og fiskeprodukter. I medhold av første ledd skal altså Fiskeridirektoratets personale gis uhindret og umiddelbar adgang til lokalene til et tradingsselskap som oppbevarer dokumenter og opplysninger om salg av fisk. Uttrykket "dokumenter og opplysninger" er valgt for å vise at det ikke har noen betydning for rekkevidden av bestemmelsen i hvilken form opplysningene er lagret.

Når det gjelder hva der skal gis adgang til er oppregningen av "regnskap, relevante dokumenter, gjenstander og opplysninger", ment å vise at man skal ha tilgang til skriftlige dokumenter, opplysninger som er lagret på annen måte enn ved nedtegnelse/utskrift i form av et dokument, gjenstander som selve fangsten men også vekter o.l., samt regnskap. "Regnskap" er nevnt særskilt for å vise at det også skal gis tilgang til den særlige formen for sammenstilling av opplysninger som gjøres i et regnskap, og det vil gjelde uavhengig av om regnskapet er ført på papir eller lagret på en harddisk, CD-rom eller annet elektronisk lagringsmedium.

*Annet ledd* pålegger personer og selskaper å gi kontrollpersonell "uhindret og umiddelbar" adgang til områder som nevnt i første ledd. "Umiddelbar" er et tillegg i forhold til ordlyden i saltvannsfiskeoven § 45 annet ledd, men har i praksis vært innfortolket i dagens bestemmelse med den begrunnelse at man ikke kan anses for å ha gitt direktoratet "uhindret" adgang dersom kontrollen treneres. Når lovutkastet nå pålegger vedkommende å gi "uhindret og umiddelbar" adgang, så er dette ment å understreke den absolutte plikten til uten opphold å åpne anlegg og relevante områder for kontroll. Kontrollpersonell plikter imidlertid blant annet å legitimere seg, da slik kontrollutøvelse vil falle inn under reglene om gransking i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 15.

*Tredje ledd* gir ansvarhavende eller dennes representant en plikt til å gi Fiskeridirektoratet nødvendig bistand og legge fram relevante gjenstander, opplysninger og dokumenter, samt bekrefte disse, og tillate merknader i fangstdagbok, mottaksjournal og lignende. Plikten er formulert forholdsvis vidt, for å indikere at en plikter å legge frem gjenstander, opplysninger eller dokumenter når en gjennom kontrollørens spørsmål må forstå hva det siktes til, selv om dokumentet eller gjenstanden ikke er entydig identifisert. Endelig vil kontrollørene ha rett til å føre inn merknader i fangstdagbok, mottaksjournal og lignende, jf. tredje ledd siste punktum.

I noen tilfeller vil kontrollen finne sted innenfor soner hvor det av hygieniske årsaker gjelder spesielle krav til rengjøring, bekledning osv. Forutsetningen må være at Fiskeridirektoratets personale overholder denne type krav ved gjennomføringen av kontrollen, og som regel vil det være praktisk at man tar med seg nødvendig utstyr for å kunne gå inn i slike soner. Det vil imidlertid falle inn under bistandsplikten at bedriften gir direktoratets personale anledning til å nytte det beskyttelsesutstyr som måtte være tilgjengelig for besøkende.

Bistandsplikten kan likevel vanskelig strekkes så langt at bedriften alltid plikter å ha besøksutstyr tilgjengelig for det tilfelle at direktoratet skal komme til å gjennomføre en kontroll. Dersom alt tilgjengelig utstyr for eksempel har vært disponert til andre besøkende og ennå ikke er klargjort til ny bruk, kan det vanskelig sies at bedriften har nektet kontrollørene uhindret og umiddelbar adgang selv om dette innebærer at kontrollen ikke kan gjennomføres i de områdene hvor det stilles krav om særskilt bekledning.

Kontrollørene vil som regel, men ikke alltid, skrive en rapport på stedet om hvilke funn som er

gjort under kontrollen. Tredje ledd annet punktum pålegger ansvarshavende eller dennes representant å undertegne rapporten dersom en slik rapport blir skrevet. Samtidig gis en rett til å påføre rapporten merknader, for eksempel ved innvendinger mot den måten kontrollen er gjennomført på eller det av andre grunner er ønskelig å klargjøre syn på bestemte forhold. Undertegning innebærer ikke tilslutning til rapporten, eller erkjennelse av ansvar eller skyld for eventuelt feil eller mangler som måtte fremkomme. Det dreier seg om en ren ordensregel, som er ment å sikre notoritet.

*Fjerde ledd* gir Fiskeridirektoratet fullmakt til å pålegge fartøyet å stanse høsting, trekke redskap og stanse fartøy. Ved sjøgående kontroll vil Fiskeridirektoratet, i likhet med Kystvakten, i enkelte tilfeller ha behov for å borde fartøy som høster. Alternativet "trekke redskap" vil også omfatte det å gi pålegg om å trekke faststående redskap. Direktoratets kontrollører vil også i en del tilfeller ha behov for selv å trekke redskap og forankring til redskap, enten for umiddelbart å kontrollere for eksempel maskevidde eller andre tekniske spørsmål, eller fordi redskapen ikke er merket på korrekt måte og man derfor ikke kan få tak i eieren. Dette er en videreføring av fullmakter som direktoratet også har i dag. Det samme gjelder hjemmelen i fjerde ledd annet punktum til å plombere redskap og oppbevaringssteder for viltlevende marine ressurser, dokumenter, relevante opplysninger og gjenstander. Slik plombering kan delvis være begrunnet i behovet for å sikre bevis, og delvis fordi man skal fortsette kontrollen senere og plomberer stedet for å forsikre seg om at ingen ting blir flyttet ut eller på andre måter manipulert med før man rekker å fullføre kontrollen.

*Femte ledd* er ny og gir Fiskeridirektoratet hjemmel til å åpne emballasje og gjennomføre andre prøver av løpende produksjon, herunder å tine frossen vare, for å kontrollere de opplysninger som fremgår av fangst dagbok og andre dokumenter. Kontrollpersonell må ofte åpne emballasje og tine produktene, for å oppnå fullgod sikkerhet for at det er samsvar mellom merking og faktisk innhold.

Vare som blir åpnet og eventuelt tint vil som regel ikke kunne omsettes. Den utgiften som på denne måten påføres eieren, kan i henhold til forslaget i *femte ledd annet punktum* ikke kreves refundert. Det innebærer at graden av kontroll ikke styres av hvilke utgifter det offentlige eventuelt ville blitt påført. Dette anses rimelig, for å sikre at det ikke blir ulikheter i kontrollgraden for eksempel av fartøy som driver produksjon og pakking om bord og fartøy som leverer fangsten med mindre grad av bearbeiding.

*Sjette ledd* fastsetter en plikt for politiet til å yte Fiskeridirektoratet nødvendig hjelp og beskyttelse under utførelse av kontroll. Bestemmelsen er en videreføring av saltvannsfiskeloven § 45 fjerde ledd siste punktum, og er skrevet noe om for å bringes i overensstemmelse med tilsvarende bestemmelser i sammenlignbar nyere lovgivning.

#### *§ 12-3 Utplassering av kontrollører og observatører*

Bestemmelsen er en videreføring av saltvannsfiskeloven § 45 femte og åttende ledd. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 11.4.

*Første ledd* gir Fiskeridirektoratet hjemmel til å utplassere kontrollører eller observatører om bord på høstingsfartøy. Det følger av bestemmelsen at nødvendig kost og losji i så fall skal gis på fartøyets kostnad, og man skal uten krav om vederlag gis adgang til å bruke fartøyets radio og annet kommunikasjonsutstyr. En kontrollør vil under oppholdet om bord ha alle de fullmakter som direktoratets personell har i henhold til loven (se § 12-2) under utførelsen av sine arbeidsoppgaver, for eksempel rett til å gi pålegg om å stanse høstingen og trekke redskap når dette er nødvendig for å kontrollere virksomheten, samt å plombere redskap eller lasterom, jf. lovutkastet § 12-2 fjerde ledd. Disse fullmaktene skal imidlertid nyttes på en måte som ikke unødig forstyrrer driften av fartøyet, og ikke hindrer skipsførerens plikt til å forestå navigering og behandling av fartøyet i samsvar med godt sjømannskap, jf. sjøloven § 132.

En observatør vil derimot ikke ha de samme fullmaktene, og er til stede kun for å observere hva som skjer og hvordan høstingen utføres med sikte på å avgi en etterfølgende rapport til myndighetene. I medhold av *annet ledd bokstav a)* kan departementet gi forskrifter blant annet om observatørens oppgaver. I dette ligger også at man i slike forskrifter kan gi bestemmelser om hvordan skipsføreren skal forholde seg til observatøren.

Departementet kan videre i medhold av *annet ledd bokstav b)* gi forskrifter om hvilke fartøygrupper og hvor mange fartøy som skal ha kontrollør eller observatør om bord, samt hvordan utvelgelsen skal skje. I praksis vil det dels kunne være slik at internasjonale avtaler krever at det er kontrollør eller observatør om bord i fartøy som driver høsting for eksempel i visse områder, og dels vil det være fiskerimyndighetenes egen risikovurdering og prioritering av kontrollressurser som ligger til grunn for slike bestemmelser. Som et praktisk eksempel kan man for eksempel velge å plassere kontrollører om bord i ringnotfartøy under makrellfiske, og foreta loddtrekning om hvilke far-

tøy i gruppen kontrollørene skal plasseres om bord på.

En slik utvelgelse innebærer at det blir tilfeldig hvilke fartøy som får plassert en kontrollør eller observatør om bord. For å unngå at disse tilfeldige fartøyene må bære kostnadene ved kontrollen alene, jf første ledd, er det i annet ledd *bokstav c)* foreslått en hjemmel for å bestemme hvorvidt enkeltfartøy helt eller delvis må bære kostnadene eller om disse skal fordeles på alle deltakende fartøy i en nærmere definert fartøygruppe, for eksempel ringnotfartøy som deltar i makrellfisket i eksempelet ovenfor.

For å sikre en effektiv innfordring av pålagte kontrollør- eller observatørkostnader, gir lovutkastet annet ledd *bokstav d)* hjemmel for å nekte et fartøy som ikke har betalt slike pålagte kostnader å delta i vedkommende høstingsvirksomhet. Dette forutsetter at kostnadene helt eller delvis er beregnet på forhånd, og vil være mest aktuelt i de tilfellene hvor det dreier seg om en utpreget sesongbasert virksomhet hvor det er en avgrenset gruppe som deltar.

I alle tilfeller vil det offentlige krav om dekning av kostnader til kontrollør- eller observatørordninger i henhold til lovutkastet  *tredje ledd* være tvangsgrunnlag for utlegg. Dette innebærer at staten kan gjennomføre innkreving ved bruk av tvangsmidler etter tvangsfullbyringsloven, uten at man først må gå veien om en dom for å fastslå kravet.

#### § 12-4 Kontrollregister

Bestemmelsen er en videreføring av saltvannsfiskeloven § 45 syvende ledd. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 11.5.

*Første ledd* gir Fiskeridirektoratet hjemmel til å opprette et register for innsamling, lagring og bruk av opplysninger innhentet gjennom elektronisk sporing av fartøy og gjennom meldingsordninger fastsatt i eller i medhold av denne lov. Selve pålegget om å ha og bruke elektronisk sporing utstyr gis med hjemmel i lovutkastet § 8-1. Hjemmelen til å lagre kontrollopplysninger fra meldingsordninger vil kunne benyttes til å få oversikt over enkeltfartøys høstingsmønster og for lettere å kunne sammenholde kontrollopplysninger. Kontrollopplysninger fra meldingsordninger som det kan være aktuelt å føre register over, vil kunne være opplysninger fra landingssedler, sluttседler, fangst dagbok og andre fangstmeldinger. I tillegg vil det kunne tenkes registrert meldinger om omlasting, skifte av felt mv. etter § 8-5.

I samsvar med personopplysningslovens system skal imidlertid loven også gi hjemmel for å

opprette, føre og bruke registeret, jf. for eksempel personopplysningsloven § 8 første ledd og § 9 første ledd bokstav b). Behandlingen av personopplysninger skal likevel skje i samsvar med de alminnelige reglene i personopplysningsloven. I og med at registeret er hjemlet i lov, kreves det imidlertid ikke konsesjon fra Datatilsynet, jf. personopplysningsloven § 33 fjerde ledd.

*Annet ledd* gir hjemmel for å fastsette nærmere regler om registrering og bruk av opplysninger i registeret. Ved fastsettelsen av slike regler skal det tas hensyn til de alminnelige reglene i personopplysningsloven, og de internasjonale avtaler som Norge har inngått om satellittsporing av fartøy fra andre stater. Disse legger begrensninger på hvilke formål opplysningene kan brukes til.

#### § 12-5 Salgsorganisasjonenes kontrolloppgaver

Bestemmelsen er en videreføring av saltvannsfiskeloven § 45a. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 11.6.

Salgsorganisasjonene er medlemsorganisasjoner hvor "fiskerne eller eierne av båt eller redskap kan bli medlemmer ved direkte medlemskap eller medlemskap gjennom båtlag, lokale salgslag eller gjennom den faglige fiskerorganisasjon", jf. råfiskloven § 3. Organisasjonene har som oppgave å organisere omsetningen i første hånd av fangst av de fiskeslag som til enhver tid omfattes av salgsorganisasjonenes monopol på førstehåndsomsetning, jf. råfiskloven § 2.

Første ledd angir salgslagenes kontrollansvar og oppgaver etter loven. Siden saltvannsfiskeloven § 45a kom inn i loven ved en lovendring i 1990, har salgsorganisasjonene gjennomført kontroll med at kvoter på fartøynivå blir overholdt. I medhold av lovutkastet  *første ledd* vil denne kontrollen kunne videreføres, innenfor rammen av opplysninger som naturlig følger av salgsorganisasjonenes virksomhet etter råfiskloven, jf. første ledd  *annet punktum*. Dette vil normalt være opplysninger om virksomhet og fangst som er omfattet av salgslagenes rett til førstehåndsomsetning. I praksis foregår det et utstrakt samarbeid mellom Fiskeridirektoratet og salgsorganisasjonen i forbindelse med kvotekontroll, hvor de opplysninger som er nødvendige for å kontrollere om et bestemt fartøy har overholdt eller overfisket sin kvote blir utvekslet mellom direktoratet og vedkommende salgslag.

Salgsorganisasjonene utfører i tillegg også en viss kontroll ved landing og omsetning av fangst. Dette vil dels være kontroll med at bestemmelser gitt i eller i medhold av havressursloven blir overholdt, og som således faller inn under kontrollopp-

gavene i henhold til første ledd, og dels være kontroll av at regler gitt i medhold av råfiskloven, herunder salgslagenes egne omsetnings- eller forretningsbestemmelser, blir overholdt. Reglene om sluttseidel og landingsseddel er for eksempel gitt med hjemmel både i loven her og råfiskloven.

*Annet ledd* gir departementet hjemmel til å gi forskrift om salgsorganisasjonenes kontroll i medhold av første ledd og om rapporterings- og kontrollrutiner, herunder om organiseringen av samarbeidet mellom Fiskeridirektoratet og salgsorganisasjonene. Bestemmelsen kan benyttes til å utfylle salgslagenes kontrollansvar i medhold av første ledd og gi konkrete stående instruksjoner på rutiner og utøvelse av kontrollen.

#### § 12-6 Kontroll utenfor salgsorganisasjonenes førstehåndsomsetning

Bestemmelsen er ny i forhold til saltvannsfiske- loven. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 11.6.

Det gjelder en rekke regler for registrering og omsetning av fangst av fiskeslag som er omfattet av salgsorganisasjonenes monopol på omsetning i første hånd, herunder kravet om at kjøper skal være registrert i henhold til regler gitt i og i medhold av loven av 26. juni 1994 om registrering som kjøper i første hånd av råfisk mv. Det kvantum som omsettes blir registrert i henhold til et detaljert regelverk gitt med hjemmel i loven her og i råfiskloven, og kan gjøres til gjenstand for kontroll, på stedet eller en etterfølgende kvotekontroll.

Når lovens virkeområde utvides til å gjelde all utnyttelse av viltlevende marine ressurser, kan det oppstå et større behov for å regulere ilandføring eller levering for å sikre nødvendig kontroll. I lovutkastet *første ledd* er det derfor foreslått at departementet skal kunne bestemme at ilandføring eller levering av fangst som ikke er omfattet av salgsorganisasjonenes monopol skal skje ved bestemte eller avtalte mottak, eller at transport av slik fangst skal skje over bestemte kontrollpunkter. Slike bestemmelser vil gjøre det praktisk mulig for myndighetene å utføre kontroll ved at ilandføring, levering eller transport skjer til eller over bestemte steder, selv om omsetningen ikke skjer gjennom salgslagene og innenfor rammen av det system som er bygget opp rundt omsetningen av fangst underlagt salgslagenes monopol på førstehåndsomsetning.

Med hjemmel i *annet ledd* vil departementet kunne pålegge salgsorganisasjonene å kontrollere opplysninger også om fangster som ikke omfattes av deres enerett til førstehåndsomsetning. Lovhjemmelen er nødvendig dersom salgsorganisasjo-

nen skal gis et pålegg om å delta i denne kontrollen, i og med at salgsorganisasjonene som medlemseide organisasjoner ikke er underlagt en alminnelig instruksjonsrett fra departementet.

#### § 12-7 Meddelelse av opplysninger

Bestemmelsen er ny. Utvalgets forslag er drøftet under pkt. 11.10.

*Første ledd* fastslår at Fiskeridirektoratets personell uten hinder av taushetsplikt kan gi vedkommende kontrollmyndighet, politi eller påtalemyndighet opplysninger som har naturlig sammenheng med Fiskeridirektoratets kontrolloppgaver i medhold av denne loven.

*Annet ledd* fritar for taushetsplikt den andre veien, slik at taushetsplikt om relevante kontrollopplysninger som påhviler personell i andre kontrollmyndigheter, politi eller påtalemyndighet ikke vil være til hinder for at disse meddeler Fiskeridirektoratet tilsvarende opplysninger som disse blir kjent med, og som kan være av betydning for direktoratets utførelse av sine oppgaver.

Bestemmelsen innebærer således en særbestemmelse om unntak fra taushetsplikt, som har til formål å hindre at andre kontrollmyndigheters personell i særlov forhindres fra å meddele opplysninger til Fiskeridirektoratet. Bestemmelsen gir vedkommende en opplysningsrett, men ingen opplysningsplikt. Regelen vil bare gjelde opplysninger "som har naturlig sammenheng med Fiskeridirektoratets oppgaver" slik disse fremgår av loven.

Fiskeridirektoratet har et nært kontrollsamarbeid med særlig tollvesen og ligningsmyndigheter, samt med Kystvakten. Både tollvesenets og ligningsmyndighetenes personell har en alminnelig taushetsplikt, men det følger av hhv. tolloven av 10. juni 1966 nr. 5 § 8 annet ledd bokstav g og ligningsloven av 13. juni 1980 nr. 24 § 3-13 annet ledd bokstav g at taushetsplikten ikke er til hinder for at man gir opplysninger "til andre ifølge lovpåbud som fastsetter eller klart forutsetter at taushetsplikten ikke skal være til hinder for å gi opplysningene". Kystvaktloven har en egen bestemmelse i § 20 som er samsvarende med den som foreslås her. Den manglende lovreguleringen av dette i saltvannsfiske- loven har vært til hinder for informasjonsutveksling mellom disse etatene og Fiskeridirektoratet og således hemmet kontrollsamarbeidet, og lovutkastet er ment å fjerne dette hinderet for en ytterligere utdypning av samarbeidet mellom ulike kontrolltater.

*Tredje ledd* gir Kongen en hjemmel til å gi nærmere bestemmelser om utveksling av opplysninger etter første og annet ledd, herunder om hvilke

typer opplysninger dette kan dreie seg om og hvilke myndigheter som skal kunne utveksle opplysninger med Fiskeridirektoratet. I og med at det her vil dreie seg om etater som er underlagt andre departementer, er det naturlig at kompetansen til å gi nærmere regler legges til Kongen.

### **Kap. XIII Administrative reaksjoner, straff og straffeprosessuell inndragning. Havressursfondet.**

#### *§ 13-1 Tvangsmulkt*

Bestemmelsen er ny i forhold til saltvannsfiskeloven. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 13.7.

*Første ledd* gir hjemmel for å ilegge tvangsmulkt. Tvangsmulkt er et middel til å fremtvinge etterlevelse av en plikt som følger av lov eller forskrift eller av et pålegg fra myndighetene. Med bestemmelser i eller i medhold av loven menes dermed plikt som følger av lov, forskrift eller enkeltvedtak. Formålet med tvangsmulkt er å fremtvinge oppfyllelse, og den er ikke en straff for overtredelser som har funnet sted. Tvangsmulkt kan f.eks. fastsettes for å fremtvinge gjennomføring av pålegg Fiskeridirektoratet har gitt i medhold av utk. § 2-10, annet ledd om rydding eller fjerning av etterlatte redskaper. Tvangsmulkten inngår i Havressursfondet, jf. utk. § 13-3.

*Annet ledd* gir regler om når tvangsmulkten eventuelt tar til å løpe. Etter bestemmelsen fastsettes tvangsmulkt alltid som løpende mulkt. Formålet med tvangsmulkt er å sikre etterlevelse. Den må fastsettes slik at den ansvarlige har mulighet for å unngå tvangsmulkten ved å oppfylle den aktuelle plikten.

Etter *tredje ledd* er endelig vedtak om ileggelse av tvangsmulkt tvangsgrunnlag for utlegg. Det samme følger av tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 bokstav d. Påløpt tvangsmulkt kan derfor inndrives uten søksmål og dom.

*Fjerde ledd* gir departementet hjemmel til å redusere eller frafalle påløpt tvangsmulkt. Dette kan kun skje i "særlige tilfeller". Dette er en unntaksbestemmelse som det ikke skal være kurant å anvende. Uten denne bestemmelsen vil det være Stortinget som må beslutte om mulkten skal frafalles, jf. Grunnloven § 75 d om Stortingets bevilgende myndighet. En avgjørelse om å redusere eller frafalle eller la være er ikke enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Etter *femte ledd* er departementet gitt fullmakt til ved forskrift å gi nærmere regler om fastsettelse, varighet og gjennomføring av tvangsmulkt.

Det er særlig fremhevet at det kan gis bestemmelser om rente og tilleggsgebyr.

#### *§ 13-2 Overtredelsesgebyr*

Bestemmelsen er ny i forhold til saltvannsfiskeloven, men er for deler av Havressurslovens virkeområde en videreføring av bestemmelsen i deltakerloven som generelt gjelder overtredelser av fiskerilovgivningen. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 13.8.

Bestemmelsen gir hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr. Et overtredelsesgebyr karakteriseres ved at forvaltningen pålegger en person eller et foretak å betale et pengebeløp til det offentlige som følge av at personen eller noen som identifiseres med foretaket, har overtrådt en handlingsnorm (et forbud eller påbud) fastsatt i lov eller forskrift eller i individuell avgjørelse.

Overtredelsesgebyr inngår i det samlede sanksjonssystemet i loven, og gir grunnlag for raskere, godt tilpassede sanksjoner ved overtredelse. Formålet med gebyrileggelse er pønalt. Overtredelsesgebyr går inn i Havressursfondet, jf. utk. § 13-3.

*I første ledd* er det bestemt hvilke handlingsnormer som skal kunne utløse overtredelsesgebyr. Det bestemmes også at skyldkravet er forsettlig eller uaktsom overtredelse. Gebyret skal stå i forhold til den eventuelle fortjenesten som den ansvarlige har hatt ved overtredelse. Ved fastsettelse av overtredelsesgebyrets størrelse kan det tas hensyn til ekstra kostnader som kontrolltiltak og behandling av saken har medført. Om det skal taes hensyn til dette er overlatt til forvaltningens skjønn. Ordinære kostnader som uansett påløper for forvaltningen kan det etter dette ikke taes hensyn til.

Etter *annet ledd* er endelig vedtak om ileggelse av tvangsgebyr tvangsgrunnlag for utlegg, (jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 bokstav e). Overtredelsesgebyr kan derfor inndrives uten søksmål og dom.

Etter *fjerde ledd* er departementet gitt fullmakt til å ved forskrift gi nærmere regler om fastsettelse og gjennomføring av overtredelsesgebyr. Herunder om hvem overtredelsesgebyret kan rettes mot.

#### *§ 13-3 Havressursfondet*

Bestemmelsen er ny i forhold til saltvannsfiskeloven. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 8.6.3.

*Første ledd* angir de midler som inngår i Havressursfondet.

*Annet ledd* gir departementet fullmakt til å gi regler om organiseringen av Havressursfondet, og om hvordan fondets midler skal disponeres. Fondets midler kan eksempelvis disponeres lokalt av den salgsorganisasjon som forestår kontroll, innkreving og motregning, eller inngå i en felles pott og fordeles sentralt. Forskriftene bør avklare i hvilken grad fondets midler skal gå til ulike formål i ressursforvaltningen som prisutjevning ved underregulering av kvote, frakttilskudd ved pliktig ilandføring eller til dekning av kontrollutgifter og annen administrasjon. I hvilken grad midlene er tilbakeført som merfangst over kvote eller annen ulovlig fangst vil her kunne få betydning for fordelingsmåten.

#### § 13-4 Straffansvar

Bestemmelsen er på de fleste punkt en videreføring av saltvannsfiskekloven § 53. På noen punkt er det foreslått endringer. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 13.2-13.5.

Det følger av *første ledd* at både forsettlige og uaktsomme overtredelser er straffbare. For underordnet besetning er oftest kun forsettlig overtredelse straffbar, se fjerde ledd. Graden av skyld vil være et straffutmålingsmoment. "Strengere straffbestemmelse" etter første ledd i.f. vil f.eks. kunne være straffeloven § 166 og § 152 b tredje ledd (1).

Etter *annet ledd* er forsøk likestilt med fullbyrdet overtredelse. Det bestemmes også at medvirkning straffes. Straffbar medvirkning kan på vanlig måte være både fysisk og psykisk. Medvirkningsansvaret er for underordnet besetning modifisert i fjerde ledd.

I tredje ledd er det gitt en forhøyet strafferamme hvor det foreligger særdeles skjerpende omstendigheter. Om slik foreligger beror på en totalbedømmelse av overtredelsen hvor det skal taes hensyn til både den objektive og subjektive side. Overtredelser som skader eller er til fare for levende ressurser i havet som ansees som sårbare eller truet vil lett rammes av straffskjerpelsen. Det samme vil tidligere bøteleggelse eller domfellelse for alvorlige overtredelser av samme art. Skyldgrad og økonomisk eller potensiell økonomisk gevinst som følge av overtredelsen vil også kunne være sentrale momenter ved vurderingen av om den forhøyede strafferamme får anvendelse.

*Fjerde ledd* er en særregel for underordnet besetning og innebærer en endring i forhold til saltvannsfiskekloven. Når bestemmelsen sier at underordnet i de aktuelle tilfeller "kan" straffes stateres det en grunnleggende forskjell mellom straff mot underordnet mannskap og mot fartøyfører og andre medvirkende. Det gis her en skjønns-

messig kompetanse til å vurdere om den underordnede skal straffes. Sentrale hensyn under vurderinger er særskilt nevnt i annet ledd annet punktum bokstavene a-c. De nevnte hensyn er ikke uttømmende. Det er med bestemmelsen ikke ment å svekke fartøyførers ansvar, og hovedregel vil fortsatt være at underordnet mannskap ikke straffes. Hvor overordnet ikke kan straffes kan nærmeste underordnede mannskap på vanlig måte straffes etter hovedregel i første ledd. Underordnet kan da også straffes for uaktsom overtredelse. Praktiske eksempler er her enkelte tilfeller hvor styrmann straffes for overtredelse under fartøyførers frivakt (se f.eks. Rt. 1966 s. 1431).

*Femte ledd* er en videreføring av saltvannsfiskekloven § 53 annet ledd. Spørsmål vedrørende et skips nasjonalitet og rett til å føre en stats flagg er omhandlet blant annet i Havrettskonvensjonen art. 91 og 92. Bestemmelsen må sees på bakgrunn av hovedregelen i Havrettskonvensjonen art. 73 nr. 3. Avtale som omhandlet i annet punktum kan for eksempel inneholde bestemmelser om gjensidig rett til å utøve jurisdiksjon overfor den annen parts fartøy også utenfor områder underlagt nasjonal jurisdiksjon. Hvor det foreligger slik avtale eller overtredelse er begått av statsløst fartøy, kan det straffes etter den ordinære strafferammen i første ledd. Se også lovutkastet § 1-4 om lovens personelle virkeområde.

Etter *sjette ledd* er overtredelse å anse som en forseelse. Dette har bl.a. betydning for hvem som har påtalekompetanse.

Etter *syvende ledd første punktum* kan fartøyfører vedta forelegg på oppdragsgivers vegne. Dette omfatter også andre reaksjoner enn straff som et forelegg kan gi anvisning på. Bestemmelsen er en videreføring av saltvannsfiskekloven § 53 fjerde ledd første punktum. Bestemmelsen gjelder både forelegg mot foretak og forelegg rettet mot person. Etter annet punktum kan oppdragsgiver også ilegges straff i sak som reises mot fartøyføreren. Straffesaken mot oppdragsgiveren kan fremmes uten at vedkommende selv er tilstede. Det forutsettes at det er gjort anstrengelser for å komme i kontakt med oppdragsgiveren. Det må også påseses at anvendelsen ikke kommer i strid med alminnelige rettsprinsipper.

#### § 13-5 Inndragning

Bestemmelsen er en videreføring av saltvannsfiskekloven § 54. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 13.6.

Bestemmelsen avviker på noen punkt fra de generelle regler om inndragning i straffeloven § 34

flg. Bestemmelsen utelukker ikke bruk av straffelovens bestemmelser. Strl. § 37 c er gitt tilsvarende anvendelse ved henvisningen i annet ledd annet punktum. Det er også fast praksis for at fartøyfører kan vedta inndragningsforelegg på oppdragsgivers vegne.

## Kap XIV Ikrafttredelse og gjennomføring

### § 14-1 Forskrifter

Bestemmelsen er ny. De forskrifter som kan fastsettes til gjennomføring av loven vil måtte tilpasses ulike fartøy- og redskapsgrupper, og vil måtte være forskjellige fra område til område alt etter hvilke problemstillinger som opptrer i ulike høstingsvirksomheter. De vil måtte kunne fastsettes ulikt alt etter hvilke arter høstingen er rettet mot og de vil kunne være ulike fra sesong til sesong gjennom året.

Eksempler på dette er ulike regler om maskevidde i ulike områder, ulike minstemålsbestemmelser i ulike områder, ulike bifangstregler fra område til område, områdebegrensninger for autolinefartøy, som bare gjelder fartøy over en viss størrelse og som har ulike utstrekning langs ulike deler av kysten og i ulike sesonger. Andre eksempler er regler om opptreden på felt og forskrifter om kvote.

Det er derfor gitt en egen bestemmelse i § 14-1 hvor det fremgår uttrykkelig at forskrifter etter loven kan fastsettes ulikt mellom forskjellige fartøy- og redskapsgrupper, områder, arter og tider av året.

### § 14-2 Høstingsregister

Bestemmelsen er ny. Utvalgets forslag er drøftet under kap. 7.17.

*Første ledd* gir departementet hjemmel til å opprette et register over ressursuttak som foretas av personer og foretak i medhold av denne lov, som ikke skjer med merkeregistrert fartøy. Fartøy som benyttes i ervervsmessig høsting forutsettes registrert i merkeregisteret i medhold av lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) § 22. Merkeregisteret er et register over fartøy som det er gitt ervervstillatelse for etter deltakerloven § 4. Registeret vil således for det første kunne benyttes for å ha oversikt over aktører i høstingsvirksomheter hvor høstingsfartøy ikke

benyttes. Dersom det ikke gjelder krav om ervervstillatelse for å eie fartøy som bedriver enkelte former for ervervsmessig høsting som eksempelvis tang og tare, kan bestemmelsen for det andre benyttes som hjemmel til å opprette register for slike høstingsfartøy. Dersom det blir aktuelt å registrere andre farkoster som luft- og undervannsfartøy i et høstingsregister, kan hjemmelen for det tredje også benyttes til dette. For det fjerde er ikke hjemmelen til hinder for at også høsting utenfor erverv på enkelte bestander eller i enkelte områder kan omfattes av høstingsregisteret, dersom det bedrives uttak av sårbare bestander.

*Annet ledd* gir departementet hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser om hva slags opplysninger registeret kan inneholde. Dette kan være opplysninger om en benyttet farkosts eller redskaps størrelse, motorkraft, fartøyets hjemsted eller antall landinger. Slike opplysninger kan også danne grunnlag for tildeling av kvote. Opplysninger til bruk i kontrollammenheng forutsettes imidlertid oppbevart i eget kontrollregister i medhold av lovutkastet § 12-4.

### § 14-3 Forskrifter etter saltvannsfiskeloven

Bestemmelsen er ny og tatt inn av lovtekniske hensyn. Det kan oppstå usikkerhet om forskrifter etter lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv. fortsatt skal gjelde ved havressurslovens ikrafttredelse etter at saltvannsfiskeloven oppheves, jf. Justisdepartementets veileder Lovteknikk og lovforberedelse s. 112. Bestemmelsen fastslår uttrykkelig at forskrifter gitt i medhold av saltvannsfiskeloven gjelder, og gir samtidig hjemmel til å oppheve disse i forskrift gitt med hjemmel i havressursloven.

### § 14-4 Ikrafttredelse

Bestemmelsen slår fast at loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer, og at Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid. For ikrafttredelse på Svalbard, Jan Mayen og i bilandene vil ikrafttredelse også måtte hjemles i medhold av lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard, lov 27. februar 1930 nr. 2 om Jan Mayen og lov 27. februar 1930 nr.3 om Bouvet-øya, Peter I's øy og Dronning Maud Land m.m. I tillegg må det fastslås hvilke deler av loven som skal gjelde for Svalbard, Jan Mayen og i bilandene i medhold av lovutkastet § 1-3 annet ledd.

## Kapittel 16

# Ikke videreførte bestemmelser og endringsforslag til andre lover

### 16.1 Bestemmelser som ikke foreslås videreført

I det følgende presenteres bestemmelser som utvalget foreslår ikke videreføres fra lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. til ny havressurslov. Begrunnelsen er i enkelte tilfeller at bestemmelsen ikke har praktisk anvendelse, eller at typetilfellet bestemmelsen dekker er omfattet av en mer generell hjemmel eller nytt virkeområde i lovforslaget.

#### *Saltvannsfiskeloven § 4 l)*

Bestemmelsen lyder:

”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:

- l) fiske, fangst og tarehøsting som foregår på samme område”

Bestemmelsen om områdebegrensninger og havdeling etter forslaget §§ 7-1 og 7-4 vil omfatte enhver høstingsvirksomhet i medhold av loven, også høsting av tang og tare. Det er derfor overflødig med en særskilt hjemmel til å regulere fiske, fangst og tarehøsting som foregår på samme område.

#### *Saltvannsfiskeloven § 4 n og o*

Bestemmelsene lyder:

”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:

- n) beskatning av flora og fauna som ødelegger verneverdige arter
- o) beskatning av flora og fauna som er næringsgrunnlag for verneverdige arter”

Bestemmelsene i bokstev n) og o) anses som overflødig som følge av lovens utvidede område.

Hjemmel til å opprette marine beskyttede områder, fastsette tidsbegrensninger og forbud mot høsting og annen utnyttelse er tilstrekkelig når lovforslaget omfatter samtlige viltlevende marine ressurser.

#### *Saltvannsfiskeloven § 4 q)*

Bestemmelsen lyder:

”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:

- q) plikt til å ha godkjent kalibreringsdokument av RSW-tanker, tegninger og beskrivelse av oppbevaringsrom og binger samt dokument med stuingsoversikt om bord”.

Bestemmelsen foreslås erstattet av en mer generell hjemmel i § 8-1 til å gi forskrifter om oppbevaring av redskap, godkjente beskrivelser av oppbevaringssted og regler om hvordan fangst skal stues.

#### *Saltvannsfiskeloven § 4 tredje ledd*

Bestemmelsen lyder:

”I fiske på bestander som står i fare for å bli overbeskattet, kan departementet forby at norsk fartøy nyttes av andre enn norske statsborgere eller dem som er likestilt med norske statsborgere”.

Bestemmelsen gir hjemmel til å fastsette forbud mot utenlandske borgeres bruk av norsk fartøy. Utvalget har kommet til at bestemmelsen ikke har noen praktisk anvendelse i dag, da det foreligger tilstrekkelige begrensninger i tilstøtende fiskerilovgivning i forhold til utenlandske rettssubjekters bruk av norskregistrert høstingsfartøy. For det første ligger det en begrensning i muligheten til å eie fiske- og fangstfartøy som følge av nasjonalitetskravet i deltakerloven § 5. For det andre er fiskeriforbudsloven § 3, jf. § 4, til hinder for at utenlandsk mannskap nyttes på norsk fartøy i større utstrekning enn der angitt. Det må således være ubetenkelig å ikke videreføre bestemmelsen.



*Saltvannsfiskeoven § 4 siste ledd – Introduserte arter*

Bestemmelsen lyder:

”Uten tillatelse av departementet må ingen sette ut organismer og levende rogn i fjorder og havområder. Tillatelse til utsetting kan gis ved forskrift for visse organismer og for bestemte områder eller ved enkeltvedtak”.

Bestemmelsen er ment å hindre introduksjon av fremmede arter, og fastsetter et forbud mot utsett av organismer og levende rogn i sjøen, hvorefter departementet har adgang til å tillate utsett i forskrift eller enkeltvedtak. Biomangfoldlovutvalgets forslag til ny naturmangfoldlov §§ 29 og 30 (NOU 2004:28) er tenkt å regulere all utsett av arter på land og i sjø. Et slikt forbud antas å være mest relevant innenfor et sektorovergripende lovverk for beskyttelse av biologisk mangfold, fremfor å være et virkemiddel i marin ressursforvaltning. Utvalget foreslår derfor at bestemmelsen ikke videreføres, og at det overlates til forslag til ny naturmangfoldlov å regulere alt utsett eller annen introduksjon av fremmede arter.

*Saltvannsfiskeoven § 5 siste ledd i.f. – Utelukkelse fra kvoteregulerte fiskerier*

Bestemmelsen lyder:

”Det kan videre fastsettes fangstbegrensning eller utelukkelse fra enkelte kvoteregulerte fiskerier, når fartøyene i andre fiskerier samlet får en rimelig fangstordning”.

Bestemmelsen gir hjemmel til å begrense kvoten til enkeltgrupper eller helt nekte gruppen kvote innenfor et kvoteregulert fiskeri, når fartøyene får en rimelig fangstordning gjennom deltakelse i andre fiskerier. Utvalget finner at bestemmelsen er overflødig på grunn av et bredt vurderingsgrunnlag når det gjelder gruppeinndeling og fordeling mellom gruppene. Forvaltningen kan derfor omorganisere og omfordele kvoter mellom gruppene på hensiktsmessig og ønsket måte. Videre har man i dag deltakerloven § 21, som må anses for å være den hjemmel som vil bli benyttet ved utelukkelse eller fangstbegrensning fra kvoteregulerte fiskerier. Det må således være ubetenkelig å ikke videreføre bestemmelsen.

*Saltvannsfiskeoven § 6 - Salgsorganisasjonenes myndighet til å fastsette kvoter*

Bestemmelsen lyder:

”Når det for en fiskebestand er fastsatt et maksimalt fangstkvantum, kan departementet bemyndige en salgsorganisasjon, hvis vedtekter er godkjent i medhold av lov 14 desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk, til etter gitte fordelingsnormer å fastsette de deltagende fartøyers kvoter. Salgsorganisasjonen kan videre etter nærmere regler, bemyndiges til å gi forskrifter om en hensiktsmessig avvikling av fisket”.

Bestemmelsen gir salgsorganisasjonene myndighet til å fastsette og fordele de deltagende fartøys kvoter. Kompetansen er imidlertid aldri blitt benyttet, da det i dag er departementet som fastsetter fartøyenes kvoter etter at spørsmålene om påfølgende års reguleringer er behandlet i Reguleringsrådet, som avgir sin innstilling. Opprinnelig var bestemmelsen tenkt som en delegasjon av fordelingsansvaret fra departementet til salgslagene, særlig med tanke på lokale fiskerier, slik at de lokale fiskerorganisasjonene selv kunne fordele på hensiktsmessig måte uten sentral beslutning. Utvalget har vurdert om det for fremtiden vil kunne bli aktuelt med slik delegasjon, men kan ikke se at det med dagens ulike interesser vedrørende hvem som skal ha rett til å høste, på hvilken måte og hvor mye, kan være aktuelt å overlate deler av fordelingsansvaret til salgslagene. Det legges også betydelig vekt på at bestemmelsen hittil ikke er blitt brukt. Utvalget foreslår således at bestemmelsen ikke videreføres.

*Saltvannsfiskeoven § 8a - Adgang til å drive fiske med større fartøy som nytter annet redskap enn trål*

Bestemmelsen lyder:

”Departementet kan ved forskrift forby fiske med fartøy over en viss størrelse langs kysten innenfor grunnlinjene eller innenfor en linje trukket i en viss avstand fra grunnlinjene.

I forskrift etter første ledd kan det gis ulike bestemmelser

- a) etter fartøyenes størrelse,
- b) for ulike redskap,
- c) for forskjellige tider av året,
- d) langs ulike deler av kysten.”

Bestemmelsen gir hjemmel til å forby høsting for større fartøy som ikke benytter trål i nærmere definerte områder utfra størrelse, redskap, tidspunkt for høstingen og området som det høstes i. Bestemmelsen antas å være overflødig som følge av lovforslaget § 7-4. I saltvannsfiskeoven er det gjort et skille mellom havdeling etter § 4 g) og områdebegrensning etter § 8a. Havdeling er tildeling av havområder til en bestemt gruppe innenfor et fiskeri, hvor fartøygrupper gis en eksklusiv rett

til området utfra plass- og konkurransehensyn, mens vanlige områdebegrensninger gjøres av hensyn til ressursene og økosystemet i området. Begrunnelsene er således forskjellig, mens rettsvirkningen for utestengte fartøy er den samme. Utvalget legger vekt på at lovens formål og øvrige rammer i forvaltningshensynene gir adgang til å ivareta begge begrunnelser innenfor lovforslaget § 7-4. En ekstra bestemmelse som gir samme rettsvirkning utfra forskjellig begrunnelse, vil derfor være overflødig ettersom ordlyden i lovforslaget § 7-4 også dekker tilfellene og begrunnelsene etter saltvannsfiskeoven § 8a.

#### *Saltvannsfiskeoven § 12 annet ledd*

Bestemmelsen lyder:

”Av kontrollmessige grunner kan departementet forby import av fangst tatt utenfor norsk fiskerijurisdiksjonsområde i den tid det er forbudt å omsette fangst etter denne paragraf”.

Bestemmelsen er noe vanskelig formulert, men forarbeidene i Ot. prp. nr. 85 (1982-82) s. 24 slår fast at bestemmelsen hjemler et importforbud overfor fangst som allerede er ført i land i andre stater, og som deretter importeres til Norge. Begrunnelsen for en slik bestemmelse er at fiskeriforbudsloven § 8 kun forbyr ilandføring av fangst fra utenlandsk fartøy, og at det derfor kan være kontrollmessig behov for å kunne forby vanlig import av fangster som allerede er ført i land i andre land. Utvalget kan vanskelig se hvilke kontrollmessige grunner som kan begrunne innføringen av et slikt forbud. Norske fartøy kan ikke omgå norsk fiskeriregelverk og kontroll ved å lande gjennom andre stater på grunn av salgslagenes rett til førstehåndsomsetning etter råfiskloven. Utvalget kan heller ikke se at det skulle være kontrollmessige grunner til å forby import av fangst som utenlandske fartøy har ført i land i andre stater. Fangst av truede marine arter vil kunne nektes innført etter forskrift 15. november 2002 nr. 1276 til gjennomføring av konvensjon 3. mars 1973 om internasjonal handel med truede arter av vill flora og fauna (CITES). Annen ulovlig fangst vil være kyststatens, flaggstatens eller landingsstatens kontrollansvar, og gjennom internasjonale kontrolltiltak legges det opp til å hindre høsting og ilandføring av slik fangst. Det er ikke forutsatt at det skal reageres med nasjonale importrestriksjoner mot slik fangst. Endelig legger EØS-avtalen klare begrensninger på et slikt importforbud i forhold til importrestriksjoner overfor EØS-

stater. Det skal ikke gis importrestriksjoner overfor EØS-stater etter art. 1 nr. 2 i protokoll 9 for produkter omfattet av tabell I i tillegg 2. Et slikt importforbud må således overfor andre EØS-stater ha sin begrunnelse i unntaket i EØS-avtalens art. 13 (offentlig moral, helse, sikkerhet mv.). Tilsvarende vil også gjelde i forhold WTO-regler etter art. XI og III i GATT. Et importforbud må i så tilfelle tilfredsstillende vilkåret i art. XX. Utvalget kan vanskelig tenke seg kontrollmessige grunner innenfor virkeområdet i ny havressurslov som kan begrunne et importforbud overfor ovennevnte internasjonale handelsregelverk. Ettersom bestemmelsen aldri har vært benyttet og neppe kan påregnes å bli benyttet, foreslår således utvalget at bestemmelsen ikke videreføres.

#### *Saltvannsfiskeoven §§ 15 første, andre og fjerde ledd, 17, 18, 19, 20 og 22*

Bestemmelsene lyder:

”Den som fisker med drivende redskaper eller redskaper som slepes, har vikeplikt for faststående redskaper.

Det er forbudt å ankre på område hvor drivgarn eller fløytliner er utsatt og i drift.

Forankret fartøy som er til hinder for notkast, skal på oppfordring flytte så fremt annen brukbar ankerplass finnes i nærheten.” Fiske med krokredskaper må skje i betryggende avstand fra utestående not og ikke nærmere enn 100 meter”.

”Er sperring satt ut, må det holdes forsvarlig vakt ved noten. Når uoverstigelige hindringer ikke foreligger, skal på forlangende noten straks senkes slik at nødvendig ferdsel kan foregå over den.

For å unngå uheldig konkurranse under sild- og brislingfiske med landnot kan departementet gi forskrifter om hvilke rettigheter landnotfiske har i forhold til fiske med andre redskaper.”

”Utsetting av snurpenot må foregå til styrbord slik at fartøyet svinger (runder noten) til styrbord.”

”Setter noen sine drivgarn nær andres drivgarn og sammendring synes uunngåelig, skal det tas forholdsregler for å unngå sammendring og redskapene skal om nødvendig trekkes inn. Det samme gjelder for begge drivere når fare for sammendring har andre årsaker.

Den som ved sleping av drivgarnslenke forårsaker kollisjon med andre redskaper, plikter å trekke sine garn først.”

”Den som under trekking har andres redskaper sammenviklet med sine, plikter å gi dette til kjenne.

Kan trekking ikke foregå uten at andres redskaper blir påført skade, må om mulig samtlige interesserte varsles før trekking tar til.

Må annens redskap kappes eller løses som følge av sammenvikling med redskap eller fartøy, skal dette gjøres på en slik måte at den samlede skade blir minst mulig. Kapping av annens redskap er ikke tillatt dersom redskapene kan løses på annen måte.

Er annens redskap kappet eller løst fra hverandre, skal de knyttes forsvarlig sammen. Sammenviklede redskaper som ikke kan bringes i land skal forsynes med forsvarlige iler.”

Bestemmelsene gir særskilte aktsomhetsregler melleom fiskerne for drivredskaper, krokredskaper, snurpenot, landnot og ved sammenvikling av redskaper på høstingsfeltet. Utvalget har vært opptatt av å forenkle og modernisere reglene om orden på høstingsfeltet. I den forbindelse har spørsmålet om hvilke ordensregler som bør beholdes i den nye loven stått sentralt. Når det gjelder ordensregler som regulerer forhold fiskerne i mellom mener utvalget at det er mindre behov for å videreføre slike bestemmelser i den nye loven. Dette bl.a. fordi utøvelsen av fiske har endret seg siden bestemmelsene ble inntatt i saltvannsfiske- loven. Det drives for eksempel vesentlig mindre fiske med landnot og med drivgarn i dag enn den gang.

Lovforslaget §§ 9-1 og 9-2 som angir en generell aktomshetsplikt og den viktige forkastregelen, må i stor grad kunne være tilstrekkelig på generelt grunnlag for å forhindre konflikter mellom redskapsgruppene. Dersom utviklingen skulle vise spesielle reguleringsbehov på dette området, må slike behov kunne avhjelpes ved å fastsette forskrifter om opptreden på felt for de enkelte redskapsgrupper. Detaljregler om forhold fiskerne i mellom bør derfor eventuelt videreføres i forskrifts form, og loven bør på dette punkt begrense seg til å inneholde en fullmaktsbestemmelse for departementet til å fastsette slike forskrifter. Slik hjemmel er gitt i lovforslaget § 9-1 tredje ledd som en generell fullmakt for departementet til å fastsette nærmere forskrifter om manøvrering av fartøy og opptreden på feltet. På samme måte må opptreden ved sammenvikling av redskaper i dag anses som unødvendig å detaljregulere i lovs form. Utvalget foreslår således at ovennevnte bestemmelser eventuelt videreføres som forskrift, der det viser seg et særskilt behov for detaljregulering om opptreden på felt mellom de enkelte redskapsgrupper.

*Saltvannsfiske- loven § 24, første ledd annet punktum*  
Bestemmelsen lyder:

*”Sprengstoff må ikke finnes om bord i fartøy som er på fiskefeltet eller på vei til og fra feltet”.*

Bestemmelsen forbyr sprengstoff om bord i fartøy som er på fiskefeltet eller på vei til og fra feltet. Det er klare kontrollhensyn som begrunner et slikt forbud, men utvalget finner at et slikt kontrollhensyn ikke kan veie tungt nok i forhold til hensynet til sjøsikkerheten, da det er nødvendig for ishavsfartøy å ha sprengstoff om bord under høstingsoppdrag for å sprengte løs is, eksempelvis for reketralere i nordområdene. Et annet tungtveiende moment er at § 6-21 i forskrift 13. juni 2000 nr. 660 om fiskefartøy på 15 m og derover, fastslår at fiskefartøy over 15 meter har lov til å oppbevare sprengstoff om bord og bruke sprengstoffet under samråd med Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern. Et forbud i lov som ikke etterleves, som er tillatt i medhold av en forskrift og hvor overtredelse av forbudet er nødvendig av hensyn til sjøsikkerheten, bør etter utvalgets mening ikke videreføres, selv om det er en viss kontrollmessig begrunnelse for et slikt forbud.

*Saltvannsfiske- loven § 27 – beskyttelse av akvakultur*  
Bestemmelsen lyder:

*”For å beskytte (...) kultiverte fiskeressurser, anlegg for dyrking av alger (...), kan Kongen innenfor 4 nautiske mil fra grunnlinjene gi forskrifter om utøvelsen av annen virksomhet enn fiske”.*

Kultiverte fiskeressurser og anlegg for dyrking av alger er virksomhet som kommer til å falle inn under den nye akvakulturloven, jf. Ot. prp. nr. 61 (2004-2005). I dag faller slik virksomhet inn under lov 21. desember 2000 nr. 118 om havbeite og lov 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr mv. Spesielt med tanke på at denne lov skal regulere villevende marine ressurser, fremstår det som uhensiktsmessig at ny havressurslov skal ivareta særlige hensyn til akvakulturvirksomhet. Utvalget foreslår således at hjemmelen flyttes til ny lov om akvakultur, når denne trer i kraft (se forslag under 16.2.8).

*Saltvannsfiske- loven § 28*  
Bestemmelsen lyder:

*”Om fiske- og ferdselsforbud i nærheten av akvakulturanlegg gjelder reglene i lov 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v”.*

Bestemmelsen gir en lovhenvi- sning til oppdrettsloven, og de regler for sikkerhetsavstand ved

fiske i nærheten av oppdretts- eller havbeitelokalitet som gjelder i medhold av loven. Selv om det kan ha en viss informasjonsverdi, er det ikke rettslig nødvendig med en slik referanse. Henvisningen er heller ikke uttømmende når det gjelder relevant lovgivning, ettersom det også finnes liknende relevante bestemmelser i lakse- og innlandsfiskeloven. Utvalget foreslår derfor at bestemmelsen ikke videreføres.

#### *Saltvannsfiskeloven §§ 38 og 39*

Bestemmelsene lyder:

”Departementet kan for bestemte områder opprette lokalt fiskerioppsyn. Departementet kan for slike områder gi forskrifter om inndeling i oppsynsdistrikter, oppsynets funksjonstid og melde- og oppgaveplikt for deltakerne i fisket.

Til å forestå dette oppsyn kan departementet tilsette oppsynssjef.”

”Oppsynet skal føre kontroll med at bestemmelsene i denne lov og i lov 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk og forskrifter gitt i medhold av disse lover blir overholdt. Departementet kan gi forskrifter om kontroll med overholdelse av denne lov.

Oppsynet skal under sin kontrollvirksomhet gis uhindret adgang til fartøy. Ansvarshavende på fartøyet skal gi oppsynet nødvendig bistand og opplysninger.

Kongen kan bestemme at oppsynssjefen har politi- og påtalemyndighet, og fastsette nærmere bestemmelser om oppsynssjefens forhold til den ordinære politi- og påtalemyndighet.

Oppsynssjefen kan innenfor sin kompetanse etter tredje ledd gi tjenestemann i oppsynet politimyndighet og rett til å utferdige forelegg. Er det ikke tilsatt oppsynssjef, kan departementet gi slik myndighet.

Det kan kreves at siktede straks avgir erklæring om han vedtar et forelegg utferdiget av tjenestemann i oppsynet”.

Bestemmelsene gir hjemmel til å opprette lokale fiskerioppsyn, og angir oppsynenes kompetanse og kontrolloppgaver. Det vises til drøftelse under kap. 9.2, hvor det konkluderes med at det ikke lenger er behov for et sjøgående oppsyn. Utvalget har også fått opplyst at politimyndighet ikke er gitt oppsynet de siste år i medhold av bestemmelsen. Ordningen med et sjøgående fiskerioppsyn foreslås således erstattet med at tilsynspersoner kan gis politimyndighet etter politiloven § 20, der dette er nødvendig. Tradisjonelt kontrollarbeid forutsettes utført av Fiskeridirektoratet og Kystvakten. Da en slik tilsynsordning vil kunne

erstatte oppsynsordningen, foreslås at saltvannsfiskeloven §§ 38 og 39 ikke videreføres.

#### *Saltvannsfiskeloven § 40 annet ledd*

Bestemmelsen lyder:

”Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene § 106 om ugildhet kommer til anvendelse på den som opptrer som megler”.

Bestemmelsen antas å være overflødig på grunn av forvaltningslovens bestemmelser om ugildhet i kap. II. Et forlik mellom to private parter er klart nok ikke et forvaltningvedtak eller annen avgjørelse av forvaltningen, men utvalget antar at en tilsynspersons opptreden som megler i en slik tvistesak, må anses for å være virksomhet som er bestemt i lov og som bedrives på vegne av et forvaltningsorgan. Tilsynspersonen bidrar med å tilrettelegge for et privat forlik som avgjør forholdet med rettslig bindende virkning. I alle tilfelle vil habilitetsreglene i kap. II gjelde offentlige tjenestemenn og enhver annen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan etter forvaltningsloven § 10, og det må derfor legges til grunn at habilitetsreglene gjelder for tilsynspersoner som opptrer på vegne av Fiskeridirektoratet. Utvalget legger derfor til grunn at fvl. § 6 får anvendelse på tilsynspersoners opptreden som megler i tvist oppstått under fiske eller i forbindelse med fiske, og foreslår således at saltvannsfiskeloven § 40 annet ledd ikke videreføres.

#### *Saltvannsfiskeloven § 41*

Bestemmelsen lyder:

”Domstolen skal uten unødig opphold og foran andre embetsforretninger fremme saker som gjelder overtredelse av lover og forskrifter nevnt i § 39 første ledd, mens oppsyn etter § 38 er i virksomhet.

Søksmål om tvist oppstått under fiske eller i forbindelse med fiske mens oppsynet er i virksomhet kan, når annen lov eller tariffavtale ikke er til hinder, anlegges i den rettskrets fiske foregikk dersom saksøkte når stevning kommer til retten, oppholder seg eller har verneing i rettskretsen. Første ledd får tilsvarende anvendelse på slike søksmål.”

Bestemmelsen får bare anvendelse mens oppsyn etter saltvannsfiskeloven § 38 er i virksomhet, og således de siste årene bare mens Lofotoppsynet har vært satt. Ettersom utvalget foreslår at ordningen med Fiskerioppsynet erstattes med en ren tilsynsordning, vil det ikke lenger være behov for slike sær-

lige rettergangsregler. Utvalget kan ikke se at påtale av overtredelser av fiskerilovgivningen bør behandles før andre tilsvarende straffesaker. Sivile tvister som er oppstått under fiske forutsettes løst under tilsynspersonens megling i henhold til § 11-2. Dersom forlik ikke kommer i stand, vil tvisten etter utvalgets forslag måtte behandles for domstolene på vanlig måte. Med dagens omsetningssystem vil salgslagene omsette ilandført fangst, og et eventuelt erstatningskrav på verdien av tapt fangst eller redskap kan således gjøres gjeldende i ettertid. Utvalget kan således ikke se at domstolene må gi tvister oppstått i forbindelse med fiske en særlig tidsmessig prioritering fremfor andre sivile saker, når forlik ikke har kommet i stand. Det er heller ingen fordeler ved å fravike tvistemålslovens alminnelige eller særskilte verneingsregler, og regelen i annet ledd må i alle tilfelle utgå som følge av at det ikke forutsettes at fiskeritvisiter behandles umiddelbart. Utvalget forutsetter således at bestemmelsen ikke videreføres.

#### *Saltvannsfisikeloven § 45 sjette ledd*

Bestemmelsen lyder:

”Fiskeridirektoratet kan undersøke rederiregnskap og kan pålegge fryseribedrifter å gi opplysninger om fangst som mellomlagres i vedkommende bedrift. Reder og ansvarshavende ombord på fartøy som leverer fangst til utlandet eller til utenlandske skip og bedrifter eller selskap som leverer fangst eller produkter til utlandet, kan pålegges å gi de opplysninger som er nødvendige for utøvelse av kontroll etter første ledd”.

Bestemmelsen gir Fiskeridirektoratet hjemmel til å undersøke rederiregnskap, og til å pålegge fryseribedrifter og fartøy som leverer fangst til utenlandske aktører å gi relevante fangstopplysninger. Bestemmelsen antas å være overflødig ved at opplysningstilgang og opplysningsplikt etter lovforslaget vil omfatte enhver som i ervervsøyemed er i besittelse av eller lagrer villevende marine ressurser eller relevante dokumenter og opplysninger. Utvalget antar således at hjemmelen er overflødig, da typetilfellet omfattes av en mer generell kontrollhjemmel.

## **16.2 Forslag til endringer i annen lovgivning**

Etter mandatet utredningsoppgave pkt. 4, skal utvalget vurdere blant annet nedenstående lover ”med

tanke på en materiell grenseoppdraging og harmonisering oppmot disse og andre lover på området”.

Som følge av at lovens virkeområde utvides fra fiske og fangst til all utnyttelse av samtlige villevende marine ressurser innenfor norsk jurisdiksjon, fremmer utvalget sammen med sitt lovforslag nedenstående endringsforslag i tilstøtende lovgivning for å oppnå best mulig harmonisering mellom lovutkastet og tilstøtende sektorlovverk.

### **16.2.1 Kystvaktloven**

Utvalget har drøftet forholdet mellom lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten (Kystvaktloven) og havressursloven under kap. 5.10 og 11.1. I henhold til drøftelsene der, foreslås at henvisningen til lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. i lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten (Kystvaktloven) § 9 e), endres til offisiell tittel på ny havressurslov.

I samsvar med utvalgets forslag til strafferammer i havressursloven bør strafferammen i kystvaktloven § 36 første ledd endres til ”fengsel inntil 1 år” og straffebestemmelsen i annet ledd endres til ”fengsel inntil 3 år”.

I samsvar med utvalgets forslag til å kunne straffe underordnet mannskap etter lovforslaget § 13-3 fjerde ledd foreslås dessuten at kystvaktloven § 36 syvende ledd erstattes med følgende bestemmelse:

- ”Er overtredelsen begått av noen av besetningen på et fartøy og straffansvar i den anledning gjøres gjeldende mot fartøyføreren, kan den underordnede bare straffes for forsettlig overtredelse. Ved avgjørelsen av om straff skal ilegges underordnet skal det særlig tas hensyn til
- a) straffens preventive virkning
  - b) overtredelsens grovhet
  - c) om vedkommende har hatt eller kunne ha oppnådd fordel ved
  - d) overtredelsen”

### **16.2.2 Soneloven**

Utvalget har drøftet forholdet mellom lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone (soneloven) og havressursloven under kap. 5.1. Utvalget finner der at soneloven og fiskeriforbudslovens materielle forbud mot utlendingers fiske og fangst bør endres til å samsvare med havressurslovens utvidede virkeområde. Begge lovers forbud mot fiske og fangst kan således ikke være saklig begrenset til dette, men må tilpasses all utnyttelse etter havrettskonvensjonen kap. V for å videreføre det lovtekniske system hvor det må gis tillatelse for utenlandsk utnyttelse av ressursene i norske far-

vann. I henhold til drøftelsene der, foreslås at lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone (soneloven) § 3 endrer ordlyd til:

”Det er forbudt å drive fiske, fangst *eller annen utnyttelse av villlevende marine ressurser* innenfor den økonomiske sone for den som ikke er norsk statsborger eller likestilt med norsk statsborger i henhold til lov 17 juni 1966 nr. 19 om forbud mot at utlendinger driver høsting og annen utnyttelse i Norges territorialfarvann. Bestemmelsene i nevnte lov gjelder for øvrig tilsvarende i den økonomiske sone”.

Det foreslås følgende forslag til ny § 3 tredje ledd:

”Kongen kan gi dispensasjon fra forbudet i første ledd”.

I samme lov foreslås § 4 endret til:

”Kongen kan gi forskrifter om fiske, fangst *eller annen utnyttelse av villlevende marine ressurser* i den økonomiske sone, herunder om

- a) største tillatte fangstmengde og fangstintensitet, samlet og for bestemte fiskeslag og bestemte områder,
- b) adgang for fiskere fra andre stater til å fiske andeler av tillatte fangstkvanter, og om vilkårene for slikt fiske,
- c) tiltak for å sikre en rasjonell og forsvarlig utøving av fisket, herunder bestemmelser om antall fartøyer, fartøystørrelse, redskapsbruk, redskapsbegrensninger, fredningstider, samt trålfrie soner og andre områdebegrensninger,
- d) andre tiltak til vern og fremme av bestander av fisk, skalldyr og de levende ressurser for øvrig.”

I samsvar med utvalgets forslag til å kunne straffe underordnet mannskap etter lovforslaget § 13-3 fjerde ledd, foreslås at soneloven § 8 fjerde ledd erstattes med følgende bestemmelse:

”Er overtredelsen begått av noen av besetningen på et fartøy og straffansvar i den anledning gjøres gjeldende mot fartøyføreren, kan den underordnede bare straffes for forsettlig overtredelse. Ved avgjørelsen av om straff skal ilegges underordnet skal det særlig tas hensyn til

- a) straffens preventive virkning
- b) overtredelsens grovhet
- c) om vedkommende har hatt eller kunne ha oppnådd fordel ved overtredelsen”

### 16.2.3 Fiskeriforbudsloven

På samme måte som under 16.2.2, foreslås at det materielle forbud mot utlendingers fiske og fangst

bør endres til å samsvare med havressurslovens utvidede virkeområde. I lov 17. juni 1966 nr. 19 om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. i Norges territorialfarvann (fiskeriforbudsloven) foreslås § 1 endret slik:

”Denne lov gjelder fiske, fangst og *annen utnyttelse av villlevende marine ressurser* i Norges territorialfarvann og indre farvann, herunder territorialfarvannet ved Jan Mayen. Den gjelder likevel ikke for *fiske og fangst* i territorialfarvannet ved Svalbard”.

I fiskeriforbudsloven § 3 foreslås bestemmelsen endret slik:

”Det er forbudt for den som ikke er norsk statsborger eller likestilt med norsk statsborger (jf. § 2), å drive fiske, fangst *eller annen utnyttelse av villlevende marine ressurser* i territorialfarvannet. Til fiske eller fangst i territorialfarvannet er det forbudt å nytte fartøy eller redskap som ikke er norsk (jf. § 2), eller nytte utlendinger som mannskap eller lottfiskere i større utstrekning enn tillatt etter annet ledd.

Til lovlig fiske eller fangst etter første ledd kan som mannskap eller lottfiskere nyttes andre enn norske statsborgere eller personer bosatt i Norge, når minst halvparten av mannskapet eller lottfiskerne og føreren eller høvedsmannen er norske statsborgere eller bosatt i Norge.

Forbudene i første ledd gjelder ikke sportsfiske med håndredskap *eller utnyttelse som ikke innebærer uttak av villlevende marine ressurser*. Salg av fangsten er forbudt. Departementet kan gi forskrifter om hva som skal anses som håndredskap.

Uten hensyn til forbudene i første ledd kan departementet bestemme at utlendinger kan drive jakt på kystsel og fastsette vilkår for utlendingers deltakelse i slik jakt.”

Fiskeriforbudsloven § 6 anses som tilstrekkelig hjemmel til å dispensere fra forbudene, dersom det er behov for dispensasjon. Til straffebestemmelsen i § 10 foreslås nytt tredje ledd for å samsvare med lovforslaget og soneloven:

”Er overtredelsen begått av noen av besetningen på et fartøy og straffansvar i den anledning gjøres gjeldende mot fartøyføreren, kan den underordnede bare straffes for forsettlig overtredelse. Ved avgjørelsen av om straff skal ilegges underordnet skal det særlig tas hensyn til

- c) straffens preventive virkning
- d) overtredelsens grovhet
- c) om vedkommende har hatt eller kunne ha oppnådd fordel ved overtredelsen”

#### 16.2.4 Deltakerloven

I lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven), legger utvalget til grunn i drøftelsene under kap. 7.18 og kap. 5.5, at all høsting med fartøy legges inn under deltakerloven, og føres inn i et felles register for høstingsfartøy (merkeregisteret). Høsting som ikke foregår med et høstingsfartøy forutsettes å kunne registreres i et eget register.

I deltakerloven foreslås således følgende endringer:

##### ”§ 2. Virkeområde

Loven regulerer adgangen til å drive ervervsmessig fiske, fangst og annen høsting av villlevende marine ressurser med fartøy som er norsk etter reglene i sjøloven §§ 1 til 4 og fartøy som eies av utlending bosatt i Norge når fartøyets største lengde er mindre enn 15 meter. Fartøy som er norsk etter sjøloven § 1 tredje ledd, regnes ikke som norsk etter loven her, med mindre fartøyet eies av person bosatt i Norge og fartøyets største lengde er mindre enn 15 meter”.

##### ”§ 3. Ervervsmessig fiske og fangst - definisjon

Fiske og fangst er ervervsmessig når vedkommende yrkesutøver har fiske eller fangst til levevei alene eller sammen med annen næring. *Ervervsmessig fiske og fangst omfatter også annen høsting av villlevende marine ressurser hvor fartøy nyttes.*

Vitenskapelige undersøkelser eller praktiske fiskeforsøk som gjennomføres etter tillatelse av Fiskeridirektoratet, jf. offisiell tittel på ny havressurslov § 6-2, er ikke å anse som ervervsmessig fiske og fangst etter loven her.

Kongen kan ved forskrift gi nærmere bestemmelser om når fiske og fangst skal anses for å være ervervsmessig, herunder regler om krav til inntekt opptjent ved fiske og fangst”.

##### ”§ 4. Krav om ervervstillatelse

Et fartøy kan ikke nyttes til ervervsmessig fiske eller fangst uten at det er gitt ervervstillatelse av departementet. Det kan fastsettes vilkår for slik tillatelse.

Departementet kan i forskrift også bestemme at fartøy som nyttes i annen høstingsvirksomhet enn fiske og fangst er underlagt krav om ervervstillatelse etter første ledd.

Ervervstillatelse gis til fartøyets eier for ett bestemt fartøy. Tillatelsen gir ikke rett til å benytte annet fartøy. Andre enn den fysiske eller juridiske person som innehar tillatelsen, kan ikke uten egen tillatelse drive fiske eller fangst med fartøyet.

En ervervstillatelse gir bare rett til å utøve fiske, fangst eller annen høsting i samsvar med de bestemmelser som til enhver tid er

fastsatt i eller i medhold av lov xx.xx.xxxx om forvaltning av villlevende marine ressurser (havressursloven) eller loven her”.

##### ”§ 6. Krav om tidligere aktivitet i fiske eller fangst

Ervervstillatelse kan bare gis til den som har drevet ervervsmessig fiske eller fangst på eller med norsk fartøy i minst tre av de siste fem årene og fortsatt er knyttet til fiske- og fangststyrket.

For selskap eller sammenslutning kan ervervstillatelse bare gis dersom personer som oppfyller kravet i første ledd innehar mer enn 50 pst. av eierinteressene og faktisk har tilsvarende kontroll over virksomheten.

Departementet kan i særlig tilfelle, når næringsmessige og regionale hensyn tilsier det, ved enkeltvedtak gjøre unntak fra kravet i første og annet ledd om tidligere aktivitet i fiske eller fangst. *Unntak fra kravet etter første og annet ledd kan også gis for nye høstingsvirksomheter som ikke regnes som tradisjonelt fiske eller fangst.* Kongen kan ved forskrift gjøre unntak fra kravet om tidligere aktivitet, herunder for fartøy under en viss størrelse.

Når det er nødvendig til gjennomføring av overenskomst med fremmed stat, kan Kongen ved forskrift fastsette ytterligere regler, herunder andre regler enn de som er fastsatt i første ledd, for tillatelse etter § 4”.

Forslaget innebærer at all høsting med fartøy, også eksempelvis høsting av tang og tare med fartøy, vil omfattes av deltakerloven. Imidlertid vil krav om ervervstillatelse for høstingsvirksomheter utenom fiske og fangst kun gjelde dersom dette pålegges i forskrift av departementet. Endringen av definisjonen i § 2, medfører at det ved bruk av aktiv redskap som trål og ringnot kreves spesiell tillatelse etter kap. III.

I tillegg foreslås at henvisningen til ”annen fiskerilovgivning” i deltakerloven § 28 om overtredelsesgebyr endres for å unngå dobbeltregulering, ettersom lovutkastet § 13-2 gir hjemmel til å legge et overtredelsesgebyr for overtredelser av bestemmelser i eller i medhold av havressursloven. Utvalget foreslår ikke hvordan dette konkret skal løses, men som eksempel på løsning kan de fiskerilover som skal omfattes av deltakerloven nevnes uttrykkelig i deltakerloven § 28 i stedet for en generell henvisning.

#### 16.2.5 Råfiskloven

Det vises til drøftelsene under kap. 11.6, og utvalget foreslår følgende nye bestemmelser tilføyd i lov 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk:

Ny § 1, tredje ledd:

”Kongen kan bestemme at loven også skal gjelde for andre viltlevende marine ressurser”.

Ny § 10:

”For fangst som er omfattet av en salgsgorganisasjons rett til førstehåndsomsetning i medhold av § 1 tredje ledd, jf. § 2, gjelder ikke lovens bestemmelser §§ 4 til og med 6a”.

Endringsforslagene innebærer at virkeområdet til råfiskloven, kan utvides til andre viltlevende marine ressurser enn de som omfattes av råfiskloven og råfiskforskriften i dag. Salgslagene vil etter bestemmelse i kongelig resolusjon ha rett til førstehåndsomsetningen og kunne kreve inn lagsavgift. Lovforslaget § 10 medfører imidlertid at salgslagene ikke vil kunne fastsette minstepris, dirigere fangster mv. for slik fangst. Omsetningsretten vil medføre at fangsten omfattes av kontrollplikten i medhold av råfiskloven § 7 og forslaget til ny havressurslov § 12-5. En slik løsning gitt ved kongelig resolusjon vil kunne erstatte et pålegg fra departementet som forutsatt i lovforslaget § 12-6, annet ledd.

### 16.2.6 Kontinentalsokkelloven

Det vises til drøftelse vedrørende flytting av forvaltningsansvaret for bunnfaste arter fra kontinentalsokkelloven til ny havressurslov under kap. 4.1.2.

Da lovens ordlyd og særlig § 2 tredje ledd viser at bunnfaste arter omfattes av loven som ”naturforekomster”, foreslås det enkelte endringer for å unngå et dobbelt hjemmelsgrunnlag for forvaltningen av bunnfaste arter. Et dobbelt hjemmelsgrunnlag er viktig å unngå, ettersom kontinentalsokkelloven også forbyr utforskning, vitenskapelige undersøkelser og utnyttelse av disse, uten at Kongen har gitt tillatelse til slik virksomhet.

I lov 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster foreslås således følgende endringer:

Ny § 1, tredje ledd:

”Loven får ikke anvendelse på utnyttelse av bunnfaste (sedentære) arter i og på norsk kontinentalsokkel”.

Videre foreslås § 2 tredje ledd fjernet. Bestemmelsen har følgende ordlyd:.

”Kongen kan ved forskrift gi tillatelse til undersøkelse og utnyttelse av tang- og tareforekomster i bestemte områder uten at det er gitt slik tillatelse som nevnt i annet ledd”.

### 16.2.7 Lakse- og innlandsfiskeloven

Utvalget har drøftet forholdet mellom lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk (lakse- og innlandsfiskeloven) og havressursloven under kap. 5.4. Ettersom ny havressurslov er tenkt å erstatte saltvannsfiskeloven, foreslås at henvisningen til saltvannsfiskeloven i lakse- og innlandsfiskeloven § 2, første ledd endres slik:

”§ 2. Lovens virkeområde

Loven gjelder for anadrome laksefisk og innlandsfisk på det norske fastland. Loven gjelder også for anadrome laksefisk i norsk indre farvann, norsk territorialfarvann og i Norges økonomiske sone utenfor det norske fastland. Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser av dd.mm.aa nr. x § 1-4 annet ledd, får tilsvarende anvendelse”.

### 16.2.8 Oppdrettsloven og havbeiteloven (ny akvakulturlov)

Utvalget har under kap. 16.1 foreslått at saltvannsfiskeloven § 27 ikke videreføres, da beskyttelse av kultiverte fiskeressurser, algedyrking og annen generell akvakultur faller utenfor lovforslagets virkeområde som er begrenset til viltlevende marine ressurser.

Bestemmelsen lyder i dag slik:

”For å beskytte (...) kultiverte fiskeressurser, anlegg for dyrking av alger (...), kan Kongen innenfor 4 nautiske mil fra grunnlinjene gi forskrifter om utøvelsen av annen virksomhet enn fiske”.

I ny akvakulturlov (Ot. prp. nr. 61 (2004-2005)) bør det derfor tas inn en særskilt bestemmelse tilsvarende saltvannsfiskeloven § 27, som viderefører muligheten til å sikre areal og driftsmuligheter for akvakulturvirksomhet. Utvalget foreslår ikke hvordan denne bør utformes.

Lovhenvisninger til saltvannsfiskeloven slik som § 10 annet ledd i lov 21. desember 200 nr. 118 om havbeite, bør endres til offisiell tittel på ny havressurslov.



## Vedlegg 1

# Internasjonale forpliktelser og politiske viljeserklæringer

## 1 Oversikt over Norges folkerettslige forpliktelser når det gjelder viltlevende marine ressurser

### 1.1 FNs Havrettskonvensjon

Havrettskonvensjonen gir et samlet regelverk for fredelig aktivitet og utnyttelse av havene. Konvensjonen omfatter alle havområder, luftrommet over disse og havbunnen og dens undergrunn. Den regulerer statenes rettigheter og plikter i disse områdene og gir dessuten regler om miljøvern, havforskning og teknologioverføring. Det er også etablert et omfattende tvisteløsningssystem. Både levende og ikke-levende marine ressurser plasseres i konvensjonen som integrerte komponenter av det marine miljø. Med levende marine ressurser forstås både bevegelige og bunnfaste arter og organismer. Enkelte av disse vil omfattes av konvensjonens art. 77 nr. 4 og skal forvaltes som en del av kontinentalsokkelregimet etter del VI, de øvrige omfattes av det alminnelige fiskerijurisdiksjonsregimet i del V, se art. 68. Videre omfattes anadrome og katadrome arter, jf. art. 66 og 67 og sjøpattedyr, art. 65.

Havrettskonvensjonen deler havet i inn i ulike jurisdiksjonssoner; sjøterritoriet, den eksklusive økonomiske sone, kontinentalsokkelen og det åpne hav. Sjøterritoriet som kan strekke seg ut til 12 nautiske mil, omfattes av en kyststats suverenitet og folkeretten innebærer derfor i utgangspunktet små begrensninger for ressursforvaltningen i dette området. I den eksklusive økonomiske sone som kan strekke seg ut til 200 nautiske mil målt fra grunnlinjene, har kyststaten suverene rettigheter for det formål å undersøke, utnytte, bevare og forvalte levende og ikke – levende marine ressurser, men er til gjengjeld pålagt en rekke forpliktelser, herunder til forsvarlig bevaring og forvaltning av ressursene og samarbeid med andre berørte stater i denne forbindelse. Andre stater har blant annet rett til skipsfart, overflyving og til å legge og vedlikeholde undersjøiske kabler og rørledninger. Kyststaten kan håndheve vedtatte reguleringer i sonen i samsvar med konvensjonen overfor utenlandske fartøy gjennom undersøkelser, oppbringelse av fartøy med mannskap, rettsforfølgelse og visse typer av straff.

Formålet med bestemmelsene om ressursforvaltning i de økonomiske soner er særlig å oppnå en optimal bærekraftig utnyttelse og å fremme tiltak som opprettholder beskattede arter på nivåer som kan gi maksimalt langtidsutbytte gjennom nasjonalt uttak og samarbeid mellom berørte stater om opprettholdelse og fordeling av de levende marine ressurser.

I den grad en kyststat ikke selv utnytter fullt den totalkvoten som er satt i sonen, skal det gis adgang til andre stater for å høste dette overskuddet. I fastsettelsen av hvilke stater som skal gis tilgang til sonen skal en også se hen til utviklingslands-, kystløse- og geografisk vanskeligstilte staters rettigheter.

For bestander som vandrer mellom kyststatenes økonomiske soner og tilstøtende områder, og som dermed deles med andre kyststater, pålegger konvensjonen å samarbeide med andre stater om et forsvarlig og hensiktsmessig totaluttak og fordeling av ressursene. Det ligger i dette at statene skal samarbeide om å fastsette totalkvote for felles vandrende bestander. Norge har gjennom avtaler av 1975 og 1976 etablert et slikt ressurs samarbeid med Russland om forvaltningen av fellesbestander i Barentshavet gjennom Den norsk-russiske Fiskerikommisjon. Likeledes har man inngått en Protokoll om midlertidige fiskeriregler i gråsonen i Barentshavet av 1978. Foruten bilaterale avtaler som regulerer andre ressurs- og fiskerispørsmål i Barents- og Norskehavet ble det også 15. mai 1999 undertegnet en trilateral Avtale på regjeringensnivå mellom Russland, Norge og Island angående visse samarbeidsaspekter på fiskeriområdet. Fiskeridepartementet fremlegger hvert år en stortingsmelding om de fiskeri- og kvoteavtalene Norge har inngått med andre land.

Kyststatene har også suverene rettigheter til ressursene på kontinentalsokkelen under havbunnen. Sokkeljurisdiksjonen omfatter de såkalte "bunnfaste arter" (sedentære arter). Disse er i konvensjonen definert som de "levende organismer tilhørende sedentære arter, dvs. organismer som på det stadium da de kan utnyttes, enten er ubevegelige på eller under havbunnen eller er ute av stand til å bevege seg uten å være i konstant

fysisk kontakt med havbunnen eller undergrunnen”, jf. art. 77 nr.4. I de fleste tilfeller vil kontinentalsokkelen befinne seg innenfor den eksklusive økonomiske sone, men der sokkelen strekker seg utenfor 200 nautiske mil oppstår en særlig situasjon. Ressurser i vannmassene over havbunnen vil i dette området være underlagt reglene om det åpne hav, mens ressursene på havbunnen faller under kyststatens jurisdiksjon.

Konvensjonen pålegger ikke kyststaten noen særlig plikt til å bevare ressursene på kontinentalsokkelen, men også for de ressursene som befinner seg i dette området bør en anvende prinsippene om bærekraftig høsting, bevaring og forvaltning.

Den ytre grense for kontinentalsokkelen utenfor 200 nautiske mil skal fastsettes etter en særlig prosedyre fastsatt i konvensjonens art. 76. Det er på det rene at Norge med stor grad av sannsynlighet besitter kontinentalsokkel utenfor 200 nautiske mil. Norge har ennå ikke innlevert sitt forslag til avgrensing av sokkelen til Kommisjonen for kontinentalsokkelens yttergrense, men vil gjøre dette i løpet av de nærmeste år.

Arter på dyphavsbunnen utenfor kontinentalsokkelens yttergrense som definert i konvensjonens art. 76, befinner seg i ”Området” som skal forvaltes av Den internasjonale Havbunnsmyndigheten på menneskehetens felles vegne, jf. art. 134 nr. 4 og art. 136. Myndighetens kompetanse omfatter imidlertid i utgangspunktet ikke levende ressurser, men Myndigheten har etter dagens regler rett til alle data som kontraktshavere i dette området innhenter på grunn av reglene om plikten til miljøutredning som følge av potensiell mineralutvinning. Utforskningen av dyphavene i verden er imidlertid ikke kommet langt og kunnskapen om sedimentologi og biologi i disse områdene er begrenset.

Statene er etter konvensjonen pliktige til å samarbeide om ressursuttak på det åpne hav, samt å gjennomføre begrensninger i henhold til dette overfor egne borgere og fartøy, jf. art. 117-120 (kap. VII avsnitt 2). I praksis har det regionale og subregionale ressursamarbeidet ikke lyktes tilstrekkelig i å adressere overfisket på det åpne hav, særlig fordi en mangler myndighet til å kontrollere ikkemedlemmers og fjernfiskestaters høsting i sine reguleringsområder. FN-avtalen om fiske på det åpne hav av 10. desember 1995 er et forsøk på å legge fastere rammer for slik høsting.

Når det gjelder vern og bevaring av det marine miljø, etablerer konvensjonens del XII generelle forpliktelser for alle havområder. Som utgangspunkt skiller ikke del XII mellom det levende og

ikke-levende havmiljø. Bestemmelsene vil være relevante for forvaltningen av de levende marine ressurser og deres leveområder (økosystemer), og fordi de utgjør både rammer og skranker for sektorkonvensjoner og regionalt havmiljøsamarbeid. Det er imidlertid kun art. 192, 193 og særlig art. 196 om introduksjon av nye arter, som direkte kan sies å berøre økosystem- og ressursforvaltningen.

Havrettskonvensjonen art. 196 pålegger statene å treffe alle tiltak som er nødvendige for å hindre, begrense og kontrollere forurensning av det marine miljø som skyldes bruk av teknologi under deres jurisdiksjon eller kontroll, eller forsettlig eller utilsiktet innføring i en bestemt del av det marine miljø av fremmede eller nye arter som kan føre til betydelige og skadelige forandringer i det. Bestemmelsen er ment å skulle ivareta naturtilstanden i havmiljøet og viser således til ”verne og bevare” - elementet i konvensjonens art. 192. Ordlyden ble i sin tid introdusert av Norge og hensikten var å fokusere på de problemer som oppstår når menneskeskapt aktivitet forrykker den økologiske balansen i det marine miljø, ikke gjennom forurensning, men gjennom introduksjon av levende organismer som ikke tidligere har eksistert i havet eller ved å omgjøre en form for marint liv til et område der implikasjonene av den nye livsformen er ukjente. Fra norsk side ble det videre lagt vekt på at det måtte skilles mellom introduksjon av fremmede arter og marin forurensning og at introduksjon av nye arter gjennom kloakk eller lekkasjer (”runoffs”) burde behandles gjennom forurensingsbestemmelsene. Introduksjonen av dette begrepet i folkeretten var en innovasjon og det har siden vært brukt i flere regionale avtaler.

Spørsmålet om introduksjon av fremmede arter har for norske forhold vært aktuelt når det gjelder kongekrabbe som første gang ble tatt i Varangerfjorden i 1977. Kongekrabben ble transportert fra Kamtsjatka til Murmansk-kysten på 1960-tallet. Hensikten var å bygge opp en fangstbar bestand. Fra midten av 1970-tallet ble det tatt enkelteksemplarer som bifangst på norsk og russisk side. Gjennom Gråsoneavtalen mellom Norge og Russland (1978) ble det satt et forbud mot fangst av kongekrabbe. Fra 1994 har de to land drevet begrenset forskningsfangst på arten. I oktober 2002 åpnet Norge for første gang for kommersiell høsting på kongekrabbe i et område fra Kinnarodden til russergrensen.

Utsettelsen av kongekrabben ved Murmansk-kysten skjedde før vedtakelsen av konvensjonen om biologisk mangfold (1992). Denne konvensjonens artikkel 8 h pålegger imidlertid partene både å hindre innføring av, kontrollere eller utrydde

fremmede arter som truer økosystemer, habitat eller arter. Biomangfoldskonvensjonens bestemmelser vil også være relevante i forhold til ulike former for ny havbruk som innebærer utsetting av nye arter.

Spredning av fremmede arter blir i dag ansett for å utgjøre en av de alvorligste trusler mot det biologiske mangfoldet og omhandles i Biomangfoldlovutvalgets utredning og forslag til Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (NOU 2004:28)

Det internasjonale råd for havforskning (ICES) gav i 1994 ut en prosedyrekode for introduksjoner og overførsler av marine organismer. Her gis anbefalinger om fremgangsmåte før en ny art introduseres og hvilke videre skritt som bør tas etter at introduksjon er besluttet, anbefalinger om forebygging av uautorisert introduksjon av fremmede arter og retningslinjer for stadige introduksjoner som er blitt en del av etablert næringspraksis samt fremgangsmåte før utslipp av genmodifiserte organismer. De anbefalte prosedyrer går ut på at medlemsstater som vurderer å innføre nye organismer i økosystemet, bør presentere et prospekt for Rådet (ICES). Prospektet skal inneholde en detaljert analyse av introduksjonens påvirkning på det marine økosystem, herunder økologiske, genetiske eller patologiske virkninger. Rådet skal deretter vurdere forsvarligheten av konsekvensene som prospektet redegjør for. Dersom introduksjon besluttes, anviser prosedyrekoden at prosessen først bør holde organismene i karantene, og at organismene kun utsettes i begrenset omfang for å overvåke sykdomsutvikling og interaksjoner. For stadige introduksjoner som er blitt en del av etablert næringspraksis, som for eksempel rømming ved havbruk eller utsetting til havbeite, anbefaler ICES periodiske inspeksjoner for å undersøke sykdomsbildet og genetisk utvikling. Utsett av genmodifiserte organismer bør være underlagt streng nasjonal regulering, og Rådet skal varsles om mulige utsett. Alle GMOer som settes ut, bør være infertile for å hindre reproduksjon.

### **1.2 FN-avtalen om bevaring og forvaltning av vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander.**

FN-avtalen om fiske på det åpne hav gjennomfører og videreutvikler bestemmelsene i Havrettskonvensjonen om vandrende og langtmigrerende arter og tar særlig til ordet for større samarbeid mellom kyststater og fjernfiskeflaggstater. Langtmigrerende arter er definert i konvensjonens Vedlegg 1 og omfatter bl.a. også visse hvalarter.

Hovedfokus for avtalen er imidlertid på arter som spydfisk, sverdfisk og tunfisk. Avtalen gjelder i utgangspunktet på det åpne hav, men regulerer samtidig selve høstingen av vandrende og langtmigrerende fiskebestander, og slår fast at det skal være samsvar mellom forvaltningen av ressursene på det åpne hav og i de tilgrensende nasjonale farvann. Avtalen får dermed indirekte anvendelse også i de økonomiske soner og andre ressursjurisdiksjonsområder, ettersom det er bestandsforvaltningen og ikke havsoner som hovedsakelig reguleres. Den er særlig betydningsfull i den forstand at den for første gang introduserer sentrale moderne forvaltningsprinsipper som føre-var prinsippet, økosystembasert tilnærming og samsvarsprinsippet, samt regler om felles inspeksjons- og håndhevelsesordninger.

Avtalen er først og fremst en rammeavtale for regionalt og subregionalt havressurssamarbeid, men regulerer også samarbeidet mellom stater i den grad dette ikke er institusjonalisert i bilaterale eller regionale fora. Avtalen, som trådte i kraft i 2001 og lenge bare hadde et fåtall parter, ble høsten 2003 ratifisert av de 15 EU-landene og senere også av EUs nye medlemsland (2004), noe som utvidet avtalens utbredelsesområde betydelig og dermed bidro til å øke presset på gjeldende regionale regimer til å omlegge sin praksis i samsvar med avtalen.

De første regionale forvaltningsavtaler som uttrykkelig bygger på FN-avtalens bestemmelser er Konvensjonen om bevaring og forvaltning av langtmigrerende fiskearter i det vestlige og sentrale Stillehav og Konvensjonen om bevaring og forvaltning av fiskeressurser i det sørøstlige Atlanterhav, men det er også tydelige og konkrete eksempler på at avtalens ordninger og prinsipper ikke legges til grunn, bl.a. gjennom den såkalte Galapagos-avtalen mellom Chile, Colombia, Ecuador og Peru.

### **1.3 FAO-avtalen vedrørende fremme av fiskefartøyers overholdelse av internasjonale bevarings- og forvaltningstiltak på det åpne hav**

Avtalen er en integrert del av FAOs adferdskodeks for ansvarlig fiske og et forsøk på å klargjøre flaggstatsansvaret i forhold til høsting på det åpne hav for å bidra til at fartøyer ikke underminerer internasjonale bevarings- og forvaltningsvedtak i dette området. Avtalen har således sin bakgrunn i den mangelfulle overholdelsen av nasjonale og internasjonale bevarings- og forvaltningstiltak på det åpne hav. Slike bestemmelser kan undergraves blant

annet fordi flaggstaten ikke alltid tar et aktivt ansvar for sine fartøy når de fisker på åpent hav. Avtalen skal bidra til å forbedre overholdelsen av nasjonale og internasjonale tiltak gjennom å ansvarliggjøre flaggstaten.

Avtalen er således et ledd i et omfattende internasjonalt samarbeid for å etablere et globalt regelverk for ansvarlig høsting og søker å styrke det internasjonale forvaltningssamarbeid bl.a. gjennom etablering av mekanismer for utveksling av informasjon om fartøyer som høster på det åpne hav (herunder "svartelisting").

#### **1.4 Regionalt marint ressursforvaltnings-samarbeid**

Norge legger generelt stor vekt på regionalt samarbeid om forvaltning av de marine ressurser som deles med andre stater og Norge er medlem og deltar i de årlige møter i Den nordvestatlantiske fiskerierorganisasjonen (NAFO), Den nordøstatlantiske fiskerikommissjonen (NEAFC) og Den sørøstatlantiske fiskerierorganisasjon (SEAFO). Det er nødvendig med et sterkt engasjement i prosessene der internasjonale rammebetingelser for forvaltningen av havområder og naturressurser fastlegges og det er en overordnet norsk målsetting å bidra til at regionale ordninger knyttet til høsting og annen utnyttelse i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon i størst mulig grad er forenlige med prinsippene i Havrettskonvensjonen, Biomangfoldskonvensjonen og FN-avtalen om fiske på det åpne hav.

*NAFO, NEAFC, SEAFO og ICAAT.*

##### *NAFO*

NAFO fastsetter kvoter i internasjonalt farvann i området mellom Grønland, Canada og USA, men reguleringsområdet utgjør bare den del av konvensjonsområdet som ligger utenfor de områder der kyststatene selv utøver ressursjurisdiksjon. Konvensjonen om fremtidig multilateralt samarbeid om fisket i det nordvestlige Atlanterhav av 24. oktober 1978 som NAFO er grunnlagt på, omfatter i prinsippet alle bestander i området, utenom laks, tunfisk, sverdfisk og hval. Konvensjonen unntar også de sedentære arter. For bestander som vandrer mellom kanadisk sone og NAFO-området fastsetter NAFO reguleringer og kontrolltiltak i samarbeid med Canada. Formålet med NAFO er å bidra, gjennom konsultasjoner og samarbeid, til en best mulig utnyttelse, rasjonell forvaltning og bevaring av ressursene i konvensjonsområdet og oppretter for dette formål et råd, et vitenskapelig råd, en fiskerikommissjon og et sekretariat.

##### *NEAFC*

NEAFC fastsetter kvoter for nordøstatlantiske bestander i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Konvensjonen om det fremtidige multilaterale samarbeid om fisket i det nordøstlige Atlanterhav av 18. november 1980, som NEAFC er grunnlagt på, omfatter alle fiskeressurser i konvensjonsområdet med unntak av sjøpattedyr, sedentære arter, samt i den utstrekning de er behandlet i andre internasjonale avtaler, sterkt vandrende arter og anadrome bestander. Konvensjonens formål er å fremme vern og optimal utnyttelse av ressursene i det nordøstlige Atlanterhav innen en ramme som ikke griper inn i 200 miles regimet. For dette formål opprettes en nordøstatlantisk fiskerikommissjon.

Når det gjelder bestander som vandrer ut og inn av nasjonale jurisdiksjonsområder, har Kommisjonen i første rekke en koordinerende funksjon. NEAFC kan likevel gjøre vedtak om reguleringstiltak innenfor den økonomiske sone til en part, dersom vedkommende part ønsker det og støtter at reguleringer iverksettes. Av bestandene i Nordøst-Atlanterhavet som har et utbredelsesområde som også omfatter internasjonalt farvann, kan nevnes kolmule, makrell, uer og norsk vårgytende sild.

ICES er rådgivende organ for NEAFC, og har klassifisert de fleste kommersielle dyphavsressurser i Nordøst-Atlanteren som svært overbeskattet. Dyphavsressurser er organismer og bestander som befinner seg på under 400 meters dyp. NEAFC har innledet en prosess med sikte på å etablere et forvaltningsregime for dyphavsressurser utenfor kyststatenes jurisdiksjonsområder, og har nedsatt en arbeidsgruppe som skal vurdere forslag til reguleringer for disse bestandene. Dyphavsressurser omfatter i denne sammenheng ikke sedentære arter. Arbeidet fokuserer på å få i stand en avtale, som vil bygge på forvaltningsprinsipper i samsvar med Havrettskonvensjon, Biomangfoldskonvensjonen og FN-avtalen om fiske på det åpne hav.

##### *SEAFO*

SEAFO fastsetter kvoter for internasjonalt farvann i det sørøstlige Atlanterhav. Konvensjonen om bevaring og forvaltning av fiskeressursene i det sørøstlige Atlanterhavet av 20. april 2001 som SEAFO er grunnlagt på, omfatter fisk, bløtdyr, krepsdyr og andre sedentære arter med unntak av slike som faller inn under Havrettskonvensjonen art. 77 nr. 4 samt langtmigrerende arter. Den overordnede målsetting for SEAFO er langsiktig bevaring og bærekraftig bruk av marine ressurser i det sørøstlige Atlanterhavet. Konvensjonen som oppretter en Kommisjon, en Overvåkningskomité og

en Vitenskapskomité samt et Sekretariat ventes å tre i kraft i 2004.

De norske kommersielle interessene i SEAFO-området er relativt små. Kartleggingen av høstingspotensialet er mangelfull og det er således vanskelig å vurdere hvilke interesser norske aktører vil ha i området i fremtiden. Norsk bi- og multilateral bistand i regionen vil imidlertid kunne styrkes gjennom norsk deltakelse i SEAFO.

#### ICCAT

Den internasjonale kommisjon for bevaring av atlantisk tunfisk (ICCAT) ble etablert i 1969 og har som primærfunksjon å bevare og forvalte tunfisk og tunfiskliknende arter i Middelhavet og Atlanterhavet. ICCATs kompetanseområde omfatter omkring 30 arter og av disse er østatlantisk makrellstørje av særlig interesse for Norge.

Norge hadde omfattende høsting på makrellstørje på femti- og sekstitallet, men dette tok slutt i 1986 da den forsvant fra norske farvann. I 1998 ble makrellstørje igjen observert, og det ble da innført generelt forbud mot å høste etter makrellstørje i norske farvann. Det ble imidlertid åpnet opp for begrenset forsøksuttak med størjenot på bakgrunn av meldinger om akseptable fangster ved Island. På denne bakgrunn søkte også Norge om observatørstatus i ICCAT i 1998.

Det er imidlertid forhold som tyder på at makrellstørja kan gjenoppta sitt gamle beitevanndringsmønster og igjen bli tilgjengelig i norske farvann. For at Norge skal kunne ta del i drøftinger om omfordeling av kvoter for denne størja, er det nødvendig å bli full part i ICCAT.

ICCAT var lenge dominert av fjernfiskestatenes interesser og opererte med kvotetildelingskriterier basert på historisk fiske, uten å ta hensyn til kyststatenes rettigheter. Fra norsk side så en seg derfor ikke tjent med å være part. Norge har imidlertid ved flere anledninger gitt uttrykk for at dersom kvotetildelingskriteriene ble endret, ville norsk deltakelse bli vurdert. Kvotetildelingskriteriene er senere blitt endret slik at det også tas hensyn til kyststatenes rettigheter i henhold til sonetilhørighetsprinsippet som er nedfelt i FN-avtalen om fiske på det åpne hav. Ved St.prp. nr. 14 for 2003-2004 ble det således fremmet forslag om at Norge blir part i ICCAT. Medlemsskapet trådte i kraft i mars 2004.

### 1.5 Konvensjoner og avtaler om anadrome og katadrome arter

Anadrome arter er arter, som gyter i ferskvannselver, migrerer til havet og deretter vender

tilbake til ferskvannselvene for å reprodusere, slik som laks. Havrettskonvensjonen gir opprinnelsesstaten som både har den primære interesse og det primære ansvar for slike arter i henhold til art. 66, en dobbelt rolle. Det er opprinnelsesstaten som etter forhandlinger med andre interesserte stater setter en kvote og dermed også får førsteretten til å utnytte dem. All fangst må også skje innenfor yttergrensen av økonomisk sone. Andre stater kan ved avtale gis kvoter som enten kan tas innen 200 milssonen eller utenfor.

Norge er medlem av Den nordatlantiske organisasjon for bevaring av atlantisk laks (NASCO) som er et organ for bevaring, gjenoppbygging, styrking og rasjonell forvaltning av laksebestander. Konvensjon til vern av laks i det nordlige Atlanterhav av 2. mars 1982 som NASCO er grunnlagt på, jf. St.prp. nr. 31 (1982-83), får anvendelse på laksebestander som migrerer til internasjonalt farvann i områdene nord for 36 breddegrad (dekker i prinsippet både hele NAFOs og NEAFCs konvensjonsområder) og konvensjonen forbyr laksefiske i internasjonalt farvann i konvensjonsområdet. Også i den økonomiske sone er laksefisket med visse unntak (Grønland og Færøyene) forbudt. Selv om konvensjonsteksten etablerer et høstingsforbud, inneholder den imidlertid ingen mekanismer til å gjennomføre et slikt forbud.

Konvensjonen oppretter et Råd, og tre regionale kommisjoner, Den nordamerikanske kommisjon, Den vestgrønlandske kommisjon og Den nordøstatlantiske kommisjon, samt et Sekretariat. Norge er medlem av Den nordøstatlantiske kommisjon sammen med Færøyene, EU, Island og Sverige. Kommisjonen fastsetter reguleringer etter forhandlinger om kvoter for høsting ved Færøyene og Grønland. Kvotebestemmelsene er gyldige bare dersom det er enighet blant medlemslandene. Arbeidet baserer seg på råd fra ICES, som har en egen arbeidsgruppe for atlantisk laks.

Laksen i grensevassdragene og Iddefjorden forvaltes etter bilaterale avtaler mellom Norge og henholdsvis Russland, Finland og Sverige. Det er således inngått en bilateral avtale mellom Norge og Sverige vedrørende laks- og sjøørretfiske i Svinesund, Iddefjorden og Enningsdalselva av 5. desember 1993. Avtalen gir felles regler for høsting på laks og sjøørret samt redskapsbruk i de nevnte områder. Videre er det inngått en avtale mellom Norge og Sovjetunionen om regulering av fisket og bevaring av fiskebestanden i Grense-Jakobselv (Voriema) og Pasvikelva (Paatsojoki) av 7. desember 1971 og en bilateral avtale mellom Norge og Finland om fisket i Neidenelvans fiskeområde av 14. desember 1977 med endringsavtale av 3. mai

1984, og en fellesforskrift om fisket i Tanaelvas fiskeområde av 7. mars 1989.

Katadrome arter er arter som gyter på det åpne hav, slik som ål, og så migrerer til ferskvannselver og innsjøer. For disse arter gir Havrettskonvensjonen kyststaten i hvis farvann katadrome arter tilbringer størstedelen av sin livssyklus, ansvaret for forvaltningen og for å sikre at vandrende fisk får komme ut og inn av relevante farvann. Ingen parter har rett til å høste slike arter på det åpne hav og for fangst innenfor yttergrensen for den økonomiske sone oppebærer kyststaten de rettigheter og plikter som ellers gjelder for høsting i denne sonen. I Europa er det en bred erkjennelse av behovet for å samordne forvaltningen for ålebestander, men dette samarbeidet er ikke formalisert. Det føres statistikk over fangst av amerikansk ål i NAFO-konvensjonsområde, men fisket som sådan er ikke regulert av NAFO.

### **1.6 Den internasjonale hvalfangstkonvensjon (ICRW) og Den nordatlantiske sjøpattedyrkommissjon (NAMMCO).**

Havrettskonvensjonen omfatter alle levende marine ressurser og i prinsippet derfor også hval, men det faktum at de skilles ut i en særskilt bestemmelse er en erkjennelse av disse artenes særlige stilling. Konvensjonens art. 65 tillater kyststater eller en internasjonal organisasjon å forby, begrense eller regulere utnyttelsen av sjøpattedyr på en mer restriktiv måte enn det som er fastsatt i reglene om den økonomiske sone. I konvensjonens art. 120 utvides virkeområdet for bestemmelsen til også å gjelde på det åpne hav. I siste del av art. 65 heter det at statene skal samarbeide om bevaring av sjøpattedyr, og skal når det gjelder hvalarter, særlig arbeide gjennom egnede internasjonale organisasjoner for bevaring, forvaltning og utforskning av disse. Statspraksis viser at denne bestemmelsen tolkes forskjellig. Enkelte stater forvalter små hvalarter innenfor sine økonomiske soner uten i særlig grad å forholde seg til råd fra regionale ressursforvaltningsfora. Andre er av den oppfatning at Den internasjonale hvalfangstkommissjonen (IWC) er det relevante forvaltningsorgan i forhold til enhver hvalart og at organisasjonen skal ha en regulerende snarere enn konsultativ rolle.

Hvalfangstkonvensjonen er fortsatt det mest betydningsfulle folkerettslige instrument når det gjelder regulering av hvalfangst. Konvensjonen gjelder "alle farvann" der hvalfangst gjennomføres og således i utgangspunktet all fangst av hval, hvarten denne skjer innenfor eller utenfor farvann under nasjonal jurisdiksjon. I 1985 innførte Hval-

fangstkommissjonen et generelt moratorium for all kommersiell fangst av hval. Moratoriet ble gjennomført ved at fangstknoten for gjeldende og påfølgende fangstsesonger ble satt til 0. Norge reserverte seg i likhet med flere andre land mot moratoriet.

Den norske reservasjonen medfører at Norge ikke er folkerettslig bundet av vedtaket om stans i hvalfangsten. Norge kan derfor gjennomføre kommersiell fangst av hval uten å komme i strid med påtatte folkerettslige forpliktelser. Reservasjonen gjelder generelt i forhold til moratoriet og kan gjøres gjeldende både i forhold til fangst innenfor norske jurisdiksjonsområder og på det åpne hav. Norge gjenopptok i 1993 den kommersielle vågehvalfangsten under et autonomt, nasjonalt forvaltningsregime basert på Vitenskapskomiteens modell.

Konvensjonens overvåkningsorgan, Hvalfangstkommissjonen, er i dag dominert av anti-hvalfangstholdninger. Konvensjonen etablerer et relativt enkelt institusjonelt system, men har etter at moratoriet på all hvalfangst ble innført med virkning fra 1985, ikke vedtatt noe nytt (revidert) forvaltningsregime. Dette til tross for at det var nedfelt i moratorievedtaket at dette skulle gjøres senest innen 1990, og til tross for at anbefalinger fra Kommisjonens egen Vitenskapskomité har åpnet for delvis fangst.

Når det gjelder andre sjøpattedyr, som sel, har innføringen av 200 milssonene i stor grad erstattet internasjonalt samarbeid for å beskytte seler, ettersom de fleste selarter lever innenfor denne grensen. Det er imidlertid i nyere tid inngått flere mindre regionale avtaler, hvorav Avtalen om samarbeid, forskning, bevaring og forvaltning av sjøpattedyr i Nord-Atlanteren av 9. april 1992 (NAMMCO) er relevant for Norges del. Avtalen omfatter både hval og selarter i regionen. Avtalen oppretter en Kommisjon for sjøpattedyr i Nordatlanteren bestående av et Råd, en forvaltningskomité, en vitenskapskomité og et Sekretariat. Norges interesse i inngåelsen av avtalen ble sett i sammenheng med forholdet til IWC. Mens IWC har et globalt siktemål og forvaltningskompetanse med hensyn til nærmere angitte større hvalarter, har NAMMCO et regionalt virkeområde og gjelder gjensidig samarbeid om forvaltning av sjøpattedyr generelt, herunder de små tannhvaler (som faller utenfor IWCs kompetanse) samt regionale selbestander.

NAMMCO har hittil primært spilt en rådgivende rolle, men vil kunne innebære et forvaltningsalternativ til IWC i samsvar med Havrettskonvensjonens bestemmelser, dersom det skulle bli aktuelt for Norge å melde seg ut av IWC.

Når det gjelder sjøpattedyr i Antarktis er det inngått egne konvensjoner om dette, jf. nedenfor.

### **1.7 Konvensjonen om bevaring av levende marine ressurser i Atlanterhavet (CCAMLR) og konvensjonen om bevaring av antarktiske selarter**

Konvensjonen om bevaring av marine levende ressurser i Antarktis av 20. mai 1980 gjelder de marine levende ressurser i områdene sør for den antarktiske konvergens. Med marine ressurser forstås nærmere fisk, bløtdyr, krepsdyr og alle andre arter av levende organismer, fugler inkludert, som finnes sør for den antarktiske konvergens. Det antarktiske marine økosystem er videre definert som det kompleks av forbindelser mellom marine levende ressurser i Antarktis innbyrdes og mellom disse og deres fysiske omgivelser. Konvensjonsområdet er mer omfattende enn Antarktistraktaten som bare gjelder sør for 60 breddegrad. Bouvetøya og havområdene rundt denne faller således inn under konvensjonen.

Konvensjonens formål er bevaring av de levende marine ressurser i Antarktis, herunder rasjonell utnyttelse. Det er oppstilt generelle prinsipper for bevaringstiltak, fangst og annen virksomhet med henblikk på å opprettholde det innbyrdes forhold mellom de forskjellige arter, både slike som er gjenstand for fangst og de arter som er avhengige av fangede arter. Det er en målsetting at bestanden av arter som det drives fangst på ikke skal reduseres under et nivå som sikrer stabil tilvekst til bestanden, og at det ikke skal oppstå irreversible endringer i det marine økosystem.

Konvensjonen oppretter en Kommisjon som forbereder og vedtar bindende forvaltningsvedtak i området og i 1990 ble det også etablerte et eget kontroll- og overvåkningssystem. Likeledes ble et internasjonalt vitenskapelig observatørsystem etablert i 1992 som innebærer at forskere plasseres ombord høstings- og forskningsfartøy som observatører. Det er også innført et fangstdokumentasjonssystem for å overvåke internasjonal handel og for å vise at patagonsk tannfisk som blir importert til ett medlem av organisasjonen, er høsting i samsvar med CCAMLR-regelverket eller tatt utenfor CCAMLRs reguleringsområde. Norge satte i verk dette systemet i mars 2000. Det er opprettet et eget fond i CCAMLR der medlemslandene kan overføre verdien av fangster som blir konfiskert i forbindelse med håndheving av systemet.

CCAMLR griper ikke inn i rettigheter og plikter i henhold til Hvalfangstkonvensjonen eller konvensjonen om bevaring av antarktiske selarter av 6.

januar 1972, jf. St.prp.nr.72 (1972-73). Hvalfangstkommisjonen vedtok i 1994 et hvalreservat i området fra Antarktis til 40° syd ("Southern Ocean Whale Sanctuary").

I motsetning til CCAMLR, gjelder selkonvensjonen det samme område som Antarktistraktaten og for følgende selarter; elefantsel, leopardsel, weddelsel, krabbeetersel, ross-sel og pelssel. Ingen av disse selartene skal kunne avlives eller fanges innenfor konvensjonsområdet unntatt på nærmere bestemte betingelser som konvensjonen selv fastsetter og som knytter seg til forskningsaktiviteter og for å skaffe tilveie eksemplarer for museer, utdannelsesrettede og kulturelle institusjoner mv.

De mislykkede forhandlingene om et mineralregime for Antarktis (1988 Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities), resulterte i en beslutning fra det femtende konsultative Antarktis-møtet i 1989 om å fremforhandle et nytt miljøinstrument for Antarktis som gikk bort fra den tidligere sektortilnærming og introduserte et helhetlig miljø samarbeid. Miljøprotokollen av 1991 som er en tilleggsprotokoll til Antarktistraktaten innfører et totalforbud på all mineralvirksomhet for de neste 50 år og oppretter en miljøkomité med omfattende reguleringskompetanse på de områder som ikke omfattes av CCAMLR eller selkonvensjonen. Det heter videre at partene skal konsultere hverandre og samarbeide med partene til andre Antarktis-relaterte instrumenter innen Antarktistraktatsystemet med sikte på å sikre at målsettinger og prinsipper i Miljøprotokollen oppfylles. Miljøprotokollen har forøvrig ingen spesifikke regler om geografisk virkeområde, og det er ikke klart om den dekker hele Antarktis-traktatområdet og/eller relaterte økosystemer utenfor dette og/eller evt. rettigheter som måtte følge av Havrettskonvensjonens bestemmelser om kontinentalsokkel utenfor 200 nautiske mil.

I 2001 ble det også inngått en avtale om albatrosser og petreller i den sørlige hemisfære og som bygger på den forutsetning at visse særlig utsatte fuglearter må anses for integrerte deler av det marine økosystem og er særlig utsatt ved bruk av visse fiskeredskaper. Norge er foreløpig ikke part i denne avtalen.

### **1.8 FNs Biomangfoldskonvensjon**

De viltlevende marine ressurser er en integrert del av verdens biomangfold og dermed også omfattet av konvensjonen om biologisk mangfold av 1992 som har bestemmelser om bevaring av biologisk mangfold gjennom vern og bærekraftig bruk.

Biomangfoldskonvensjonen gjelder innenfor partenes jurisdiksjonsområder når det gjelder biologisk mangfold på alle nivåer. Når det er tale om prosesser og aktiviteter som gjennomføres under en parts jurisdiksjon eller kontroll, skal konvensjonen komme til anvendelse både innenfor vedkommende parts jurisdiksjonsområde og utenfor grensene for nasjonal jurisdiksjon. Verneforpliktelsene i Biomangfoldskonvensjonen er for øvrig generelt formulert og det er meningen at hensynet til vern av biologisk mangfold så langt som mulig blir integrert i relevant sektorlovgivning. Når det gjelder forvaltningen av økonomisk utnyttbare ressurser i marine økosystem, sier konvensjonen at ny regelutvikling mv. i tilknytning til konvensjonen skal være i overensstemmelse med de rettigheter og plikter som følger av havrettens bestemmelser, jf. art. 22. nr. 2.

En utførlig fremstilling av Biomangfoldskonvensjonens regler er gitt i Biomangfoldsløvtvarets utredning og lovforslag i NOU 2004: 28

Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven). Forholdet mellom den nye havressursloven og den nye naturmangfoldloven er behandlet i kap. 5.11 og i forhold til marint genetisk materiale under kap. 4.2.7.

### 1.9 Konvensjon om bevaring av det marine miljø i Nordøst-Atlanteren (OSPAR)

Oslo-Paris-konvensjonen av 22. september 1992 om beskyttelse av det marine miljø i det nordøstlige Atlanterhav må regnes for det primære instrument i den nordøstatlantiske region når det gjelder gjennomføringen av miljøbestemmelsene i Havrettskonvensjonen del XII. Konvensjonen oppretter OSPAR-kommisjonen som er det besluttsende organ for konvensjonen.

Arbeidet innenfor OSPAR har stor betydning for norske havområder, da samarbeidet dekker både landbaserte utslipp, dumping av avfall til havs, utslipp fra offshoreaktiviteten og vern og bevaring av økosystemer og biomangfold. Det er nedfelt i konvensjonens alminnelige forpliktelser (artikkel 2) at partene skal legge til grunn føre-var prinsippet og forurenseren betaler prinsippet. På ministerkonferansen i 1998 ble det vedtatt et nytt vedlegg V om beskyttelse og bevaring av økosystemer og biologisk mangfold. Vedlegget retter seg mot menneskelige aktiviteter som har negativ effekt på biologisk mangfold og økosystemer i havet og langs kysten og gir etter art. 3 OSPAR-kommisjonen kompetanse til å vedta tiltak og programmer i forhold til slike aktiviteter. Art. 4 i vedlegget slår imidlertid fast at intet tiltak i medhold av konvensjonen får anvendelse på forvaltningen av de marine ressurser, herunder for-

valtning av sjøpattedyr. Dette innebærer at OSPAR-kommisjonen som organ ikke på egen hånd kan fatte vedtak om tiltak innen ressursforvaltning. Kommisjonen kan imidlertid gjøre de ansvarlige myndigheter oppmerksom på forhold hvor det er ønskelig å treffe tiltak.

Art. 2 i vedlegg V angir på selvstendig grunnlag en forpliktelse til å beskytte det marine miljø mot skadelige effekter av menneskelige aktiviteter for å verne menneskelig helse og bevare marine økosystemer. Ordlyden er til dels strengere enn tilsvarende forpliktelser etter Biomangfoldskonvensjonen, der beskyttelsen skal iverksettes "på den måte som finnes hensiktsmessig". Forpliktelsen etter art. 2 til å gjenopprette marine områder som har blitt skadet gjelder imidlertid bare der dette er praktisk mulig.

På sitt møte i 2003 vedtok OSPAR-kommisjonen en liste over truede arter og leveområder, samt kriterier for utvelgelse av disse. Listen inneholder 27 arter, inkludert noen kommersielle arter, samt 10 grupper av habitater som trenger beskyttelse. Videre ble det vedtatt en anbefaling om etablering av et nettverk av marine beskyttede områder, med tilhørende retningslinjer om utpeking av forvaltning av slike områder.

### 1.10 Konvensjon om våtmarksområder av internasjonal betydning, særlig som tilholdssted for vannfugler (Ramsar-konvensjonen) av 2. februar 1971

Ramsar-konvensjonen har som formål å beskytte våtmarksområder, særlig som levested for vannfugler. Definisjonen av våtmark i Ramsar-konvensjonen er vid, og omfatter blant annet myr og ferskvann, brakkvann og marine områder ned til seks meters dybde. Land som har tiltrådt konvensjonen skal utpeke minst ett område som skal stå på en liste over internasjonalt viktige våtmarksområder. Norge har hittil utpekt 23 slike områder, hvorav fem ligger på Svalbard. I våtmarksområdene er partene pålagt å treffe passende bevaringstiltak i form av å etablere naturreservater og overvåke disse. I listede våtmarksområder vil det være begrensinger på høsting.

Ettersom Ramsar-konvensjonens anvendelsesområde ikke strekker seg lenger ut en til seks meters dybde vil den i stor grad ikke virke inn på den nye Havressursloven som også vil bli avgrenset mot den private eiendomsrett ut i havet til ca. seks meters dybde eller marbakken. Begrensinger kan imidlertid tenkes i forhold til høsting av tang og tare i bestemte områder og potensielle nye utnyttelsesmåter i strandsonen.



### 1.11 Konvensjon om vern av trekkende arter av ville dyr av 23. juni 1979 (Bonn-konvensjonen)

Bonnkonvensjonen beskytter trekkende arter av ville dyr som regelmessig krysser nasjonale grenser. Konvensjonen opererer med to ulike lister som angir ulike tiltak av varierende inngrepskarakterer. Liste I omfatter arter hvor hele bestanden, eller deler av den, står i fare for å bli utryddet. For disse artene er partene forpliktet til å sørge for å beskytte både artene og deres levesteder gjennom strenge vernetiltak og høsting vil således være utelukket for disse artene, med mindre man reserverer seg mot listingen. I likhet med CITES-konvensjonen kan således listing av marine arter under Bonn-konvensjonen få direkte betydning for kommersiell høsting. Pr. 2003 er i alt 107 arter omfattet av liste I, bl.a. 11 hvalarter. Av norske arter finner vi grønlandshval, seihval, blåhval, finnhval, nordkaper, knølhval, spermhval, dverg-gås, stellerand, havørn og havlærskilpadde. En annen art som kan ha interesse for Norge er hvithai. Liste II er mer omfattende og inneholder mange hundre arter. Listen inneholder arter som egentlig ikke er truet av utryddelse, men partene anser at internasjonalt samarbeid er påkrevd for å sikre artene tilstrekkelig vern. Medlemslandene skal derfor bestrebe seg på å inngå regionale avtaler som sikrer vern for disse artene. Eksempler på dette er avtalen for vern av flaggermus i Europa (EUROBATS), den eurasiatiske vannfugl-avtalen (AEWA), albatrossavtalen (ACAP) og småhvalavtalen for Nordsjøen (ASCOBANS). Flere arter er ført opp på både liste I og liste II. Av norske arter på liste II kan nevnes seihval, finnhval, kvitskjeving, nebbhval, narhval, nise, spermhval, spekkhogger, hvithval, kvitnos, tumler, del-fin, alle gjess, alle rovfugler og en rekke andre forskjellige fuglearter. Også hvalhai og hvithai er oppført på liste II.

### 1.12 Konvensjon vedrørende vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder ETS nr. 104 av 19. september 1979 (Bern-konvensjonen)

Bernkonvensjonens formål er å verne om europeiske arter av ville dyr og planter og deres levesteder. Landene skal legge særlig vekt på truede og sårbare arter. Konvensjonen inneholder fire lister med ulike tiltak. Liste I omfatter arter, om lag 700 plantearter, både karplanter, moser og alger, som medlemslandene skal totalfredede. 25 arter finnes i Norge. Ingen marine arter er listet på Liste I. Liste II omfatter om lag 700 dyrearter

som ved lov og forvaltningstiltak skal sikres beskyttelse mot fangst, jakt og innsamling av egg. Levesteder og yngleområder skal også beskyttes og besittelse eller omsetning av artene, døde eller levende, skal forbys. Dette inkluderer pattedyr, fugler, krypdyr, amfibier, fisk, insekter, bløtdyr, pigghuder, koraller og svamper. 145 fuglearter, 30 pattedyrarter, et krypdyr, en amfibiart, fire øyestikkerarter, fire billearter og tre sommerfuglarter finnes i Norge. Medlemslandene er forpliktet til å frede artene og til å sikre deres leveområder. Flere marine arter er listet på liste II, herunder spermhval, sei hval, vågehval (i Middelhavet), narval (norsk reservasjon), kvitnos (norsk reservasjon), spekkhogger (norsk reservasjon), kvitskjeving (norsk reservasjon), finnhval (norsk reservasjon). Liste III omfatter de fleste av de europeiske arter av dyr som ikke står på liste II. Dessuten er noen fiskearter med, blant annet laks. Artene på liste III kan bare utnyttes på en slik måte at bestandene ikke blir truet. Reguleringen kan skje av hensyn for eksempel til fiskerierne, ved fastsettelse av fredningstider, midlertidig eller lokale forbud mot utnyttelse og kontroll med innenlands handel. Av marine liste II arter kan nevnes ringsel, klappmyss, steinkobbe, grønlandssel, blåsel/storkobbe, nebbhval, hvithval og øvrige hvalarter. Liste IV omfatter fangstredskaper og jaktmetoder som skal være forbudt.

### 1.13 Konvensjon om vern av verdens kultur- og naturarv av 16. november 1972

Ingen marine områder under norsk jurisdiksjon er i dag aktuelle som naturarvverneområder under UNESCO-konvensjonen. Korallrevet ved Røst i Lofoten (*Lophelia Pertusa*) er en formasjon av potensiell verdi under UNESCO-konvensjonen, men som foreløpig ikke har slik status.

### 1.14 Det internasjonale korallrevinitiativet (ICRI)

ICRI (International Coral Reef Initiative) er et uforpliktende partnerskap av stater og organisasjoner for utveksling av kunnskap og erfaringer og praktisk samarbeid om beskyttelse av korallrev gjennom implementering av relevante eksisterende internasjonale konvensjoner og avtaler, herunder Biomangfoldskonvensjonen. Initiativet ble etablert for å forsøke å reversere den negative utviklingen med økende ødeleggelse av korallrevene grunnet blant annet fysiske inngrep, korallbleking og nedslamming. Fokus har hittil vært på de tropiske korallrevene.

Verdens største kaldvannskorallrev av typen *Lophelia Pertusa* ble nylig oppdaget like ved Røst. Korallrevet (som dekker ca. 43 km i lengde og 6,8 km i bredde) ble i januar 2003 beskyttet mot bunntrål, på grunn av funnet av et stort *Lophelia Pertusa* rev like ved øya. Revet er 35 km langt og 3 km bredt og ligger på 300 – 400 meters dybde på et bratt og ugjestmildt del av kontinentalskråningen. Lopheliarev er kjent for sitt rike dyreliv og på grunn av dette er det også ettertraktede fiskeområder for langlinefiske.

Korallrevene utnyttes indirekte ved at line og garn settes i korallrevene for å få høye fangster. Dette fisket påfører korallrevene skader ved at line og garn kan settes fast og dregger, tauverk og selve redskapene brekker og velter korallkolonier. Garn blir liggende over korallene. Det er imidlertid bunntråling som er mest skadelig. Store tråler kan ikke bare ødelegge de levende korallene på toppen, men også grave opp og ødelegge de sammenpakkede døde korallbitene som utgjør fundamentet for de levende koloniene. Korallrevene vokser sent, ca. 10 millimeter hvert år og et stort korallrev trenger derfor tusenvis av år for å bygges opp. Dette innebærer at det også tar lang tid å "lege" denne typen skade. Det er også uvisst i hvilken grad er ødelagt rev vil vokse tilbake på samme sted og hvor store korallkoloniene eller revene må bli før den fulle økologiske betydningen for andre invertebrater og viltlevende marine ressurser gjenopprettes.

Norge fremstår nå som et foregangsland internasjonalt vedrørende beskyttelse av denne typen korallrev, og har nylig tatt opp behovet for internasjonal fokus på beskyttelse også av kaldtvannskorallrevene, både under den uformelle konsultativ prosess om hav og havrettsspørsmål under FNs generalforsamling og i OSPAR. Ministermøtet i OSPAR besluttet sommeren 2003 å sette beskyttelse av kaldtvannskorallrev på sitt arbeidsprogram og ICRI har utvidet sitt virkeområde til også å omfatte kaldtvannskorallrev.

FNs 58. generalforsamling bekreftet høsten 2003 sin støtte til ICRI og ønsket velkommen resultatene fra det andre Internasjonale forvaltnings-symposium om tropiske marine økosystemer som fant sted i Manila i 2003. Generalforsamlingen noterte seg også at ICRI og andre relevante organer vurderte å inkorporere kaldvannskoraller i sine programmer og aktiviteter.

Norge ble medlem i ICRI i 2004 og leder arbeidsgruppen for beskyttelse av kaldtvannskorallrev.

### **1.15 Avtale om vern av isbjørn og deres leveområder av 15. november 1973**

Formålet med avtalen som er inngått mellom de fem polarland Canada, Danmark, Norge, Russland (Sovjetunionen) og USA er å sikre et effektivt vern av isbjørnens og dens livsmiljø også i farvann som faller utenfor nasjonal jurisdiksjon. Avtalens artikkel II pålegger partene å treffe egnede tiltak for å beskytte de økosystemer som isbjørnen er en del av.

## **2 Politiske erklæringer og handlingsprogrammer av betydning for forvaltningen av viltlevende marine ressurser**

### **2.1 FAOs atferdskodeks for ansvarlig fiskeri og løpende fiskerirådgivningsarbeid**

Av spesiell betydning for marin høstingsaktivitet er den globale atferdskodeksen for ansvarlige fiske (Code of Conduct for Responsible Fisheries), som ble vedtatt enstemmig på FAO-konferansen i 1995. Gjennomføringen av kodeksen, på regionalt og nasjonalt nivå evalueres hvert år av FAOs Fiskerikomité (COFI), der Norge er representert ved Fiskeri- og kystdepartementet.

FAOs atferdskodeks for ansvarlig fiske er et frivillig internasjonalt rammeverk, som anviser en bærekraftig utvikling og utøvelse av høstingsaktivitet gjennom detaljerte normer for uttak, fangstmetoder, produksjonsmetoder, handel, havbruk, havforskning og integrering av høstingsaktivitet i kystsonenplanlegging. Formålet med kodeksen er å etablere prinsipper for en ansvarlig gjennomføring av høsting gjennom å ta hensyn til biologiske, teknologiske, økonomiske, sosiale, miljømessige og kommersielle aspekter. Kodeksen retter seg primært mot forvaltningen av fiskeriresurser, men angir også prinsipper som er rettet mot forvaltningen av alle viltlevende marine ressurser.

FAOs Fiskerikomité har utarbeidet fire handlingsplaner til adferdskodeksen for ansvarlig høsting for områdene sjøfugl, hai, kapasitetsreduksjon, samt ulovlig, ikke-rapportert og uregulert fiske (IUU-fiske).

FAO vedtok i 2003 også en strategi for å styrke informasjons- og statusrapportering for kommersielle høstingsaktiviteter for å bistå i gjennomføringen av atferdskodeksen.

## 2.2 FNs konferanser om miljø og utvikling; Stockholm-erklæringen, Rio-erklæringen og Johannesburg-erklæringen.

Stockholm-erklæringen av 1972, Rio-erklæringen av 1992 og Johannesburg-erklæringen av 2002 fra FNs konferanser om miljø og utvikling er uttrykk for politiske forpliktelser og handlingsmål Norge og de fleste av verdens land har påtatt seg i forhold til miljø- og bærekraftig utvikling. UNCED, FNs konferanse om miljø og utvikling, ble avholdt i Rio de Janeiro i 1992, tjue år etter miljøkonferansen i Stockholm og fem år etter at Verdenskommisjonen for miljø og bærekraftig utvikling hadde avlagt sin rapport om "Vår felles framtid". UNCED resulterte i konvensjonene om klimaendringer og biologisk mangfold. Erklæringen fra UNCED, Rio-erklæringen, inneholder prinsipper om bærekraftig bruk av skogene, samt Agenda 21 som er dagsorden for den 21. århundres internasjonale samarbeid om miljø og utvikling.

Etter UNCED vedtok FNs Generalforsamling å opprette Kommissjonen for bærekraftig utvikling (CSD) som er en funksjonell kommisjon under FNs Økonomiske og Sosiale Råd (ECOSOC). CSDs hovedoppgaver er å føre tilsyn med gjennomføringen av Agenda 21, fremme integrering av miljø og utvikling i FN-systemet og vurdere nasjonal oppfølging.

Johannesburg-erklæringen av 4. september 2002 er en videreføring av Rio-erklæringen av 14. juni 1992 og Stockholm-erklæringen av 16. juni 1972. Erklæringene må sees i sammenheng, idet de bygger på og henviser til hverandre. Stockholm-erklæringen fra 1972 består av 26 prinsipper som slår fast de grunnleggende plikter for mennesket til å ivareta sin miljøarv på tvers av generasjoner. For den marine ressursforvaltning er art. 3 og 7 særlig viktige, idet disse fastslår en plikt til å ta vare på de fornybare biologiske ressurser og forhindre forurensning som skader det levende marine miljø. I tillegg har art. 21 med tiden etablert seg som et grunnleggende prinsipp for den internasjonale miljøretten ved å fastslå statenes plikt til å forvalte sine ressurser og styre sine aktiviteter, slik at de ikke påfører andre stater skade på miljøet. Rio-erklæringen av 1992 videreutvikles fra Stockholm-erklæringen gjennom 27 nye prinsipper om blant annet samarbeidsplikt for bevaring av økosystem, notifikasjon til andre stater ved miljøskade, etableringen av føre-var prinsippet, folkelig deltakelse i beslutningsprosesser og prinsippet om innarbeiding av miljøkostnader ved forvaltningstiltak. Prinsippet om folkelig deltakelse i beslutningsprosesser og rett til informasjon om miljøet er nærmere regulert i Århuskonvensjonen som Norge er part i.

Prinsippet om føre-var i Rio-erklæringen har fått betydning i den internasjonale miljø- og ressursforvaltning. FN-avtalen om fiske på det åpne hav er en av de første globale bindende instrumenter som operasjonaliserer føre-var prinsippet på fiskeriforvaltningsområdet.

Johannesburg-erklæringen fra 2002 er først og fremst en erkjennelse av dagens miljø-, ressurs-, fattigdoms- og sykdomsproblemer, og bekrefter. Den kan derfor ikke i særlig grad ansees for å videreutvikle normative prinsipper for den internasjonale marine ressursforvaltning utover å bekrefte prinsippene i Stockholm- og Rio-erklæringene.

### 2.2.1 Agenda- 21 Handlingsplanen

Sammen med Rio-erklæringen vedtok 178 land også Agenda 21, som setter dagsorden for det 21. århundres internasjonale samarbeid om miljø og utvikling. Kap. 17 i Agenda 21 gir retningslinjer for en bærekraftig miljø- og ressursforvaltning i havet for seks programråder: (a) integrert styring av bærekraftig utvikling av kyst- og havområder, (b) marin forurensning, (c) bærekraftig bruk og bevaring av levende marine ressurser på det åpne hav (d), bærekraftig bruk og bevaring av levende marine ressurser under nasjonal jurisdiksjon, (e) kritisk usikkerhet ved marin miljøforvaltning og klimaforandringer, (f) styrking av internasjonalt og regionalt samarbeid og (g) bærekraftig utvikling for små øystater.

Retningslinjene er prosessorienterte og retter fokus på integrering av forvaltningsområder som berører det marine miljø i forhold til å oppnå målet om en bærekraftig utvikling gjennom tilrettelegging i lovverk og sektorplaner. For utredningen av en ny havressurslov er særlig retningslinjene under a), c) og d) aktuelle. I forhold til programområde a) om integrert styring av bærekraftig utvikling av kyst- og havområder, følger det av handlingsplanen at det må legges vekt på styrking og koordinering av sektorområder i forhold til å verne marint biologisk mangfold og bevare produktivitet hos marine arter, samle inn og kartlegge miljøinformasjon om havet og kysten, utvikle databaser med informasjon om kystområder, vurdere større havmiljøkonsekvenser ut fra et føre-var prinsipp, regelmessig overvåke og vurdere endringer i det marine miljø og gi offentligheten tilgang på relevant informasjon. Programområdene c) og d) omhandler ressursforvaltning på det åpne hav og i områder under nasjonal jurisdiksjon, og forutsetter at de levende marine ressurser forvaltes slik at bestander kan gjenoppbygges til et optimalt nivå etter uttak (MSY). Statene skal for å oppnå dette

blant annet arbeide for fremme av selektivt fangstutstyr som begrenser fangstavfall og bifangst, bevaring og gjenoppbygging av truede marine arter, bevaring av økologisk sensitive områder og habitater, effektiv overvåking og håndheving av marin høstingsaktivitet og fremme av havforskning. Kap. 17 oppfordrer også til forbud mot dynamitt og gift som fangstmetoder og til kontroll av omfanget av høsting med store drivgarn. I programområde d) for marin ressursforvaltning i områder under nasjonal jurisdiksjon, legges det dessuten opp til at statene skal vurdere potensialet for bevaring og bærekraftig bruk, tilrettelegge for forskjellige former for havbruk, iverksette tiltak for å redusere marint biologisk avfall, styrke lovverket for ressursforvaltningen og lage strategiplaner for bærekraftig bruk av de levende marine ressurser. Slike strategiplaner skal blant annet også ta hensyn til behovene hos urfolk, lokalbefolkning. I forhold til å verne biologisk mangfold og opprettholde produktivitet hos marine arter, oppfordres stater til å fokusere på vern og bevaring av korallrev, elvemunninger, våtmark, tareskog og andre områder som er viktige for gyting og oppvekst.

### 2.2.2 *Gjennomføringsplanen fra Verdenstoppmøtet om bærekraftig utvikling i Johannesburg*

Johannesburg-toppmøtet ble på flere områder en kamp for å hindre tilbakesteg i forhold til utviklingen siden Rio i 1992. Det var derfor viktig at en unngikk tilbakeskritt for føre-var-prinsippet og at man i Johannesburg klarte å hindre formuleringer som kunne bli tolket i retning av at WTO-reglene skal være overordnet andre internasjonale avtaler på miljø- og utviklingsområdet ved at det ikke var mulig å få konsensus om språk som tidligere hadde vært vedtatt av FN's generalforsamling.

### 2.3 **Havrettsdebatten i FN's generalforsamling og Den uformelle konsultative prosess om hav og havrettsspørsmål.**

Kap. 17 av Agenda 21 ble gjennomgått av CSD i 1999 (CSD7), noe som resulterte i en anbefaling til FN's generalforsamling om å opprette en uformell konsultativ prosess om hav- og havrettsspørsmål, jf. resolusjon 54/33 for å styrke samordning og koordinering av havspørsmål i FN-systemet både mellom statene og mellom FN's organer og organisasjoner. Prosessen som har et bredt og inkluderende format utover det som ellers blir lagt til grunn for komiteer under Generalforsamlingen, gir anbefalinger til oppfølging til Generalforsamlingen på alle de områder

som dekkes av Generalsekretærens årlige rapport om hav- og havrett. Prosessen, som ved resolusjon 57/141 i 2002, ble fornyet for ytterligere tre år, har etter hvert fått stor betydning som ide- og forhandlingsforum for nye initiativer i Generalforsamlingen når det gjelder havrett og hav og står derfor sentralt i den globale policyutviklingen.

### 2.4 **Nordsjøkonferansene**

Den femte ministerkonferansen for beskyttelse av Nordsjøen ble avholdt i Bergen i mars 2002. Den felles ministererklæring fra konferansen inneholder en rekke målsettinger og tiltak vedrørende marin forvaltning. Et hovedtema i erklæringen er bruk av økosystembasert tilnærming til marin forvaltning og – bl.a. gjennom et pilotprosjekt utvikle økologiske kvalitetsmål som grunnlag for forvaltningen. Videre omhandler erklæringen beskyttelse av arter og habitater, bærekraftig høsting, skipsfart, utslipp, effekter av olje- og gassutvinning, radioaktive substanser og forsøpling.

Med hensyn til viltlevende marine ressurser gjenspeiler erklæringen i store trekk den norske ressursforvaltningens miljømålsettinger og praksis, slik den bl.a. er nedfelt i Miljøhandlingsplanen og Havmiljømeldingen (St.meld.nr. 12 (2002-2003)). Erklæringen inneholder målsettinger vedrørende gjenoppbygging av bestander i Nordsjøen, etableringen av totalkvoter som svarer til den vitenskapelige rådgivningen og å holde bestandene over føre-var referanseverdier, innføring av regulering for bestander som i dag er uregulert og forbedring av reguleringsregimene for bestander som rekker utover Nordsjøen, utvikling og gjennomføring av gjenoppbyggingsplaner med utgangspunkt i en flerstandsforvaltning, etablering av nødvendig lovverk for på kort varsel å kunne lukke områder for høsting der det omfanget av bifangst av yngel/ung fisk er høyt, etablering av uforstyrrede områder av vesentlig størrelse og identifisering av flere områder som permanent eller temporært skal lukkes for høsting. Videre inneholder erklæringen målsettinger vedrørende reduksjon av flåtekapasiteten i tråd med ressursgrunnlaget og reduksjon av bifangst av sjøfugl, sjøpattedyr og andre arter enn målarten.

## 3 **Forholdet mellom regler om viltlevende marine ressurser og den internasjonale handelsretten**

### 3.1 **Generelt**

Havrettskonvensjonen gir kyststatene suverene rettigheter til viltlevende marine ressurser og

regulerer sammen med FN-avtalen om fiske på det åpne hav samt en rekke regionale avtaler, samarbeidet om forvaltningen av ressursene i og utenfor områder for nasjonal jurisdiksjon. Konvensjonene regulerer imidlertid som hovedregel ikke omsetningen av ressursene etter at de er høstet. For kommersielle bestander vil imidlertid markedsforhold, omsetningsmuligheter og handel kunne få vesentlig betydning.

FAOs adferdskodeks for ansvarlig fiske tar således i kapittel 11 til orde for at internasjonal handel med levende marine ressurser ikke må kompromittere en bærekraftig utvikling av marin høstingsaktivitet og en ansvarlig utnyttelse av havressurser, at bevarings- og forvaltningsvedtak ikke må undermineres med det siktemål å oppnå handelsfordeler. Samtidig er det et prinsipp at tiltak for å beskytte det marine miljø ikke må være diskriminerende og dessuten må være i samsvar med internasjonalt anerkjente handelsregler, herunder Avtalene om sanitære og plantesanitære tiltak (SPS) og tekniske handelshindre (TBT). Det anmodes videre om at stater samarbeider om å utvikle internasjonalt aksepterte regler og standarder for handel med marine produkter i samsvar med Avtalen om Verdens Handelsorganisasjon (WTO).

Handelsrettede tiltak, både i form av restriksjoner på havneadgang, landing av ressurser, transitt, og mer tradisjonelle tiltak som import og eksport restriksjoner, er i økende grad blitt brukt som redskaper i den marine ressursforvaltningen, både som unilateralt iverksatte tiltak mot ikke-overholdelse av forvaltningstiltak og i form av multilaterale vedtak innenfor WTO og CITES.

### 3.2 WTO-reglene

Handel med levende ressurser fra havet faller inn under WTO-regelverket som er det rettslige rammeverk for bruk av handelsrettede tiltak i den marine ressursforvaltningen. I tillegg kan også tiltak Norge måtte iverksette overfor andre staters fartøyer i kraft av å være havnestat eller kyststat falle inn under WTO-regelverket. Det foregår også for tiden forhandlinger i WTO som vil kunne ha betydning for muligheten til å utbetale subsidier til fiskerisektoren.

Reglene for handel med levende ressurser fra havet følger de generelle reglene med forbud mot import- og eksportrestriksjoner og mot diskriminering i henholdsvis art. XI og III i GATT. Dersom slike tiltak skal iverksettes, må de oppfylle vilkårene i det generelle unntaket i art. XX, det vil i hovedsak si krav om at de utgjør ubegrunnet diskriminering eller skjulte handelshindre, og at de er

relatert til vern av uttømmelige naturressurser. Marine ressurser anses i henhold til praksis som uttømmelige naturressurser. I tillegg til disse reglene finnes det separate regler om tekniske reguleringer (TBT) og sanitære krav i to særskilte avtaler (SPS). Begge disse avtalene pålegger statene å basere seg på internasjonale standarder, og regulerer adgangen til å iverksette regelverk som vil ha negative handelskonsekvenser.

I følge GATT-avtalens art. XI (1) gjelder et generelt forbud mot kvantitative restriksjoner knyttet til import og eksport av varer. Hovedregelen er forbud mot å nekte import eller eksport, eller innføre andre handelsrestriksjoner. Slike restriksjoner kan imidlertid likevel anvendes blant annet dersom dette er nødvendig for å beskytte liv og helse for mennesker, dyr eller planter eller restriksjonene er knyttet til bevaring av uttømmelige naturressurser (henholdsvis art. XX (b) og g). Det er en forutsetning at restriksjonene ikke innebærer vilkårlig forskjellsbehandling eller en skjult handelshindring.

SPS-avtalen utdyper GATT art XX (b) når det gjelder sanitære og plantesanitære tiltak. Etter SPS-avtalens art. 2 har partene rett til å treffe tiltak som er nødvendige for å verne om menneskers, dyrs eller planters liv og helse, dersom tiltakene ikke innebærer vilkårlig forskjellsbehandling eller er en skjult handelshindring. Det kreves at slike tiltak baseres på vitenskapelige prinsipper, og medlemmene oppfordres til i størst mulig grad å bygge på internasjonale standarder, retningslinjer eller anbefalinger (art.31.). Medlemmene kan imidlertid ha et annet nasjonalt beskyttelsesnivå dersom en risikovurdering tilsier dette. Eventuelle tiltak ut fra en føre-var-tilnærming kan etter art.5.7. godtas på midlertidig basis, men forutsetter at tiltakene baseres på et minimum av risikoidentifikasjon og tilgjengelige data blant annet fra internasjonale organisasjoner.

Dersom formålet med tiltaket ikke er å beskytte menneskers, dyrs og planters liv og helse, som definert under SPS-avtalen, vil tiltaket falle inn under TBT-avtalen. Denne avtalens art. 2 (2) fastslår at tekniske forskrifter ikke skal være mer handelsrestriktive enn nødvendig for å oppfylle et legitimt formål. Som eksempler på legitime formål nevnes blant annet vern av menneskers liv og helse eller vern av miljøet.

Reglene om handel med tjenester vil kunne være relevante i forhold til Norges rolle som kyst- og havnestat. Reglene vil kunne begrense Norges adgang til å nekte andre staters fartøyer adgang til tjenester i norske havner eller fra norske institusjoner. På disse punktene finnes det regler om ikke-diskrimine-

ring og markedsadgang i henholdsvis art. XVII og XVI i GATS. Generelle unntak som er noe snevrere enn de som finnes i GATT finnes i art. XIV.

Det er en egen subsidieavtale under WTO som forbyr eksportsubsidier, og som åpner for at statene kan iverksette egne avgifter dersom andre stater subsidierer sin industri på en måte som får negative konsekvenser for industrien i importstaten. Disse reglene vil være relevante der andre stater iverksetter avgifter på norske fiskeprodukter med påstand om at de er subsidierte. Det arbeides nå for å etablere regler i WTO som skal begrense adgangen til å gi subsidier i fiskerisektoren med grunnlag i mandatet fra ministermøtet i Doha.

### **3.3 Konvensjon om internasjonal handel med truede arter av vill fauna og flora (CITES).**

Konvensjonen om internasjonal handel med truede dyre- og plantearter er en global konvensjon i regi av FNs miljøorganisasjon (UNEP). Konvensjonen omfatter i utgangspunktet også truede marine arter. For at en art skal omfattes av konvensjonen, kreves at arten er listet på ett av tre nivå med ulik grad av

vernestatus og krav til lisens (art. III, IV og V). Artslistene er gjenstand for fortløpende vurderinger og justeringer. Endringer på listene vedtas i forbindelse med partskonferansene, som vanligvis avholdes hvert tredje år. Konvensjonen har i dag kun listet noen få sjeldne fiskearter fra norske områder, men det er en økende tendens i retning av å liste flere marine arter. Norge har i utgangspunktet anledning til å reservere seg mot listing av bestemte arter, men vil i så fall ikke bli ansett som part i forhold til de aktuelle partene. En reservasjon berører derfor ikke andre staters plikt til å nekte innførsel av en art Norge har reservert seg mot.

Norge har lagt stor vekt på at CITES i sitt arbeid med å utvikle kriterier for listing av fisk og i forhold til det enkelte forslag om listing tar imot teknisk og vitenskapelig råd både fra FAO og regionale ressursforvaltningsorganisasjoner i det aktuelle bestandsområdet. Det er ennå ikke oppnådd enighet om samarbeidsprinsippene mellom FAO og CITES for at FAO skal kunne gi slik rådgivningsbistand.

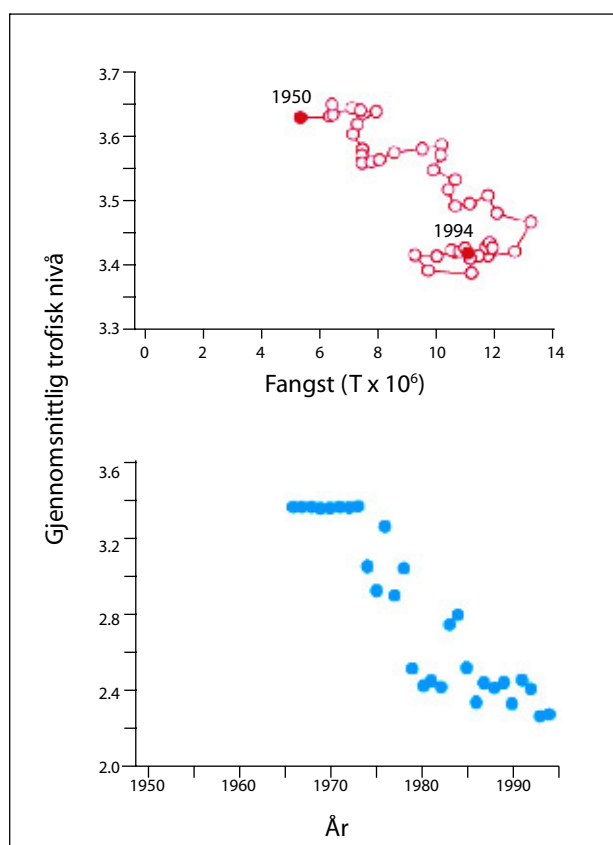
Det legges til grunn at CITES ikke strider med de internasjonale handelsregler som Norge er bundet av og som er omtalt ovenfor.

## Vedlegg 2

# Norsk fangststatistikk

## 1 Globale utviklingstrekk innen høsting av viltlevende marine ressurser

Etter hundre år med rask geografisk og teknologisk utvikling er den marine høstingsaktiviteten ved en korsvei. Årlig vekst i det globale uttaket økte fra 20 til 85 millioner tonn mellom 1950 og 1990, men denne veksten flatet ut til nærmest null iløpet av det siste tiåret. Industrien regnes å ha nådd maksimum produksjon tilsvarende ca 14 kg marin fisk per person per år (eksklusiv akvakultur).



Figur 2.1 Gjennomsnittlig trofisk nivå for ilandbrakt fangst fra Nordøstatlanteren i perioden fra 1950 til 1994 (øvre panel), og for Antarktis i perioden fra 1970 til 1995 (nedre panel).

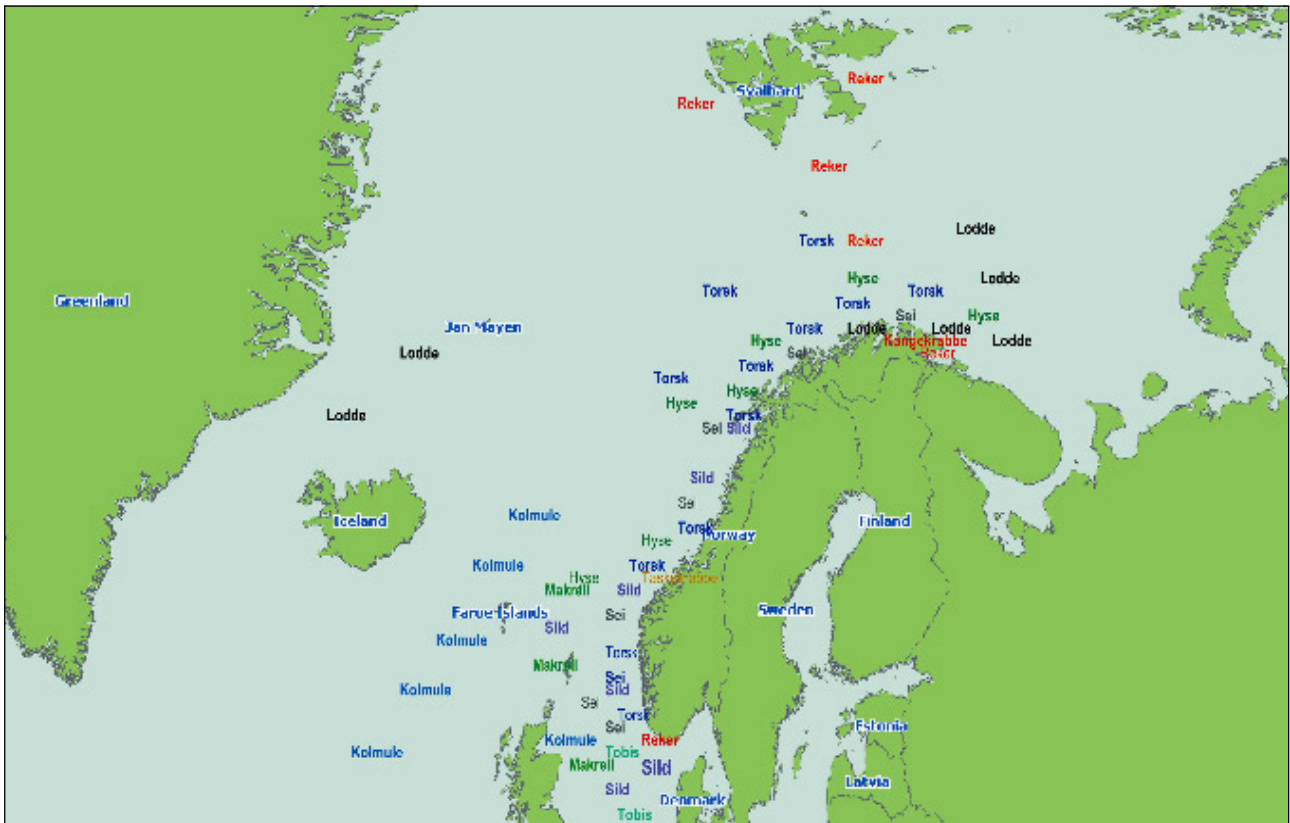
Kilde: Kurt Tande.

En intensiv utnyttelse av de viltlevende marine ressurser har ført til en progressiv økning i andelen av overbeskattede bestander de siste 2-5 årene. I 1950 var de fleste fiskeriene underutviklet og få av disse var overbeskattet. Teknologisk utvikling i utstyr for fangst og leting har forandret dette. Over 50 % av alle viltlevende marine ressurser høstes ved full kapasitet eller er overbeskattet. Dette er en utfordring siden nesten en milliard mennesker, for det meste i Asia, er avhengig av fisk til å dekke om lag 30 % av animalsk protein. Globalt utgjør marine produkter om lag 16 % av det humane proteinforbruket.

Marin høsting har utviklet seg til å bli en viktig faktor i å forandre de marine økosystemer på samme måte som landbruket har forandret terrestrø økosystemer. Iboende vansker med å oppnå kunnskap om hele marine økosystemer har ført til en begrenset kunnskap om konsekvenser av høsting på næringsnettene generelt. Dette ble blant annet erkjent i den vedtatte Reykjavikerklæringen i oktober 2001 om ansvarlig fiskeri i marine farvann etter forslag fra FAO.

Statistikken over ilandført kvantum for den globale høstingsaktiviteten har vist at den trofiske tilhørigheten (d.v.s. antall næringskjedeledd fra algeproduksjonen) stadig har gått nedover i de siste tiårene. Tidligere bestod landingene av fiskespisende fisk (trofisk indeks 3-4) mens fangstene i dag har en større andel av krepsdyr og planktonspisende fisk (trofisk indeks 2-3).

Det er flere måter å belyse den senere tids utvikling i den marine høstingsaktiviteten globalt, og en måte er å vise sammenhengen mellom ilandført fangst og trofisk tilhørighet til de ressursene som ligger til grunn for fangsten i de forskjellige områdene. I nordlige tempererte farvann, for eksempel, har det gjennomsnittlige trofiske nivå på landingene avtatt med økende landinger over de siste ti årene. For virksomheten i Nordøstatlanteren (FAO område 27) kan den trofiske signaturen på landingene vise til et markert faseskifte i trofisk tilhørighet omkring 1980 (Figur 3.1 øvre panel). Fra 1950 steg ilandbrakt kvantum fra fire til vel 12 millioner tonn per år, samtidig som det gjennom-



Figur 2.2

Illustrasjon: Fiskeridirektoratet

snittlige trofisk nivå på fangsten avtok fra 3.65 til 3.45. I Antarktis (FAO område 48, 58 og 88) kan en vise til et trofisk nivå på 3.4 rundt 1970 grunnet et stort uttak av et raskt voksende fiskeri på beinfisk omkring den tiden, til et lavt nivå på ca. 2.3 grunnet ønsket høsting på krill som har dominert landingene i den senere tid (Figur 3.1 nedre panel).

Selv om den globale marine høsting kan vise til regionale variasjoner i trofisk tilhørighet, har fangstuttaket på høyere trofiske nivå ( $> 3$ ) i overveiende grad vært avtagende i de senere årene.

## 2 Norsk høstingsaktivitet i et historisk perspektiv

### *Norsk totalfangst og fordeling av fangstene på hovedområder*

Den norske kommersielle totalfangsten hadde en økende tendens fra 1908 fram til slutten av 1970-årene. Deretter har totalfangsten gått noe ned og variert rundt 2.5 mill tonn i perioden 1990-2000. Variasjoner i kvantum av norsk vårgytende

sild og lodde i Barentshavet har hatt størst betydning for svingningene i totalkvantumet etter 1950. Den langsiktige økningen i fangstkvanter siden tidlig på 1900-tallet skyldes økt høstingsinnsats på grunn av effektivitetsøkning i flåten og at stadig flere bestander ble beskattet i løpet av 1900 tallet.

Området nord for 62°N som innbefatter Barentshavet, området ved Svalbard, Norskehavet, og kystområder er det kvantumsmessige viktigste område. Området har hatt et relativt stabilt kvantum av torskeartet fisk og er et viktig fangstområde for pelagiske fisk som lodde og norsk vårgytende sild. I Nordsjøen/Skagerrak er fangstkvanter av torskeartet fisk lavere, men et relativt stort og stabilt kvantum av pelagisk fisk (sild, makrell m. fl.) blir tatt der. Ved Island og Færøyene og i området vest av de britiske øyer høstes det hovedsakelig pelagisk fisk som lodde og makrell. Ved Øst-Grønland er også fangstene dominert av pelagisk fisk. I NAFO-området og i andre områder har fangstene avtatt sterkt etter at 200 miles økonomiske soner ble innført i 1977.



### *Norsk høsting i Barentshavet*

#### *Norsk-arktisk torsk*

Den norske fangsten av norsk-arktisk torsk økte fra et nivå på 150-200.000 tonn i første halvdel av 1900 tallet til et maksimum på ca. 390 000 tonn i 1977. Etter dette har de norske fangstene vært lavere og hatt periodevis variasjoner som i stor grad skyldes periodiske årsklassevariasjoner og variasjoner i bestandsstørrelsen av loddebestanden som er den viktigste byttedyrbestanden. Fiskedødeligheten har i perioden 1997-2001 vært svært høy (0.90) og er omtrent dobbelt så stor som føre-var verdien på 0.42. Totalkvote (TAC) ble innført i 1975, men i praksis var det ingen effektive forvaltningstiltak som virket før etableringen av økonomiske soner i 1977. Norge og Russland er viktigste fangstnasjoner, mens tredjeland i den siste tiden har høstet ca. 13 % av totalkvantumet.

#### *Norsk kysttorsk*

Hovedmengden av norsk kysttorsk befinner seg nord for 67°N og fra 1997 er det gjort egne bestandsestimeringer av norsk kysttorsk i ICES. Norge høster på en samlet kvote på Norsk-Arktisk torsk og kysttorsk. Nedgangen i fangstkvanrum og bestandens biomasse etter 1997 har gjort at det er foreslått reguleringstiltak for å hindre en videre nedgang.

#### *Norsk-arktisk hyse*

Norsk-arktisk hyse fanges i stor grad som bifangst i torskefisket. Det norske fangstkvanrumet har hatt store periodiske variasjoner etter 1965 som i stor grad skyldes svært store variasjoner i årsklassestyrke. Store årsklasser født i 1950, 1969, 1983 og 1990 har 3-7 år seinere gitt store fangstkvanra. Norge og Russland er viktigste fangstnasjoner.

#### *Lodde i Barentshavet*

Loddefisket økte kraftig fra midten av 1960-årene til slutten av 1970-årene da den norske fangsten var nesten 2 mill tonn. Seinere har bestanden vært svært liten og ubeskattet i tre perioder 1986-90, 1995-98 og siden 2004. Fangstkvanrumet deles mellom Norge og Russland.

#### *Lodde ved Island-Østgrønland-Jan Mayen*

Norge har de fleste år etter 1977 høstet lodde fra loddebestanden ved Island og Jan Mayen. Denne bestanden har hatt et mer stabilt fangstkvanrum enn loddebestanden i Barentshavet og den norske

fangsten har etter 1977 utgjort ca. 11 % av totalkvanrumet og variert rundt ca. 150.000 tonn. Island tar mesteparten av fangstene fra denne bestanden.

#### *Polartorsk*

Norske og russiske fiskere startet høsting på polartorsk i slutten av 1960-årene og fangstene økte til ca. 350.000 tonn i 1971. Den norske flåten har ikke høstet polartorsk etter 1973, men russerne har høstet fram til i dag. Fangstkvanra har variert og var i 2001 på 40 000 tonn. Både variabel bestandsstørrelse og variabel tilgjengelighet har forårsaket fangstvariasjoner hos denne kortlevde istilknyttede fiskearten.

#### *Norsk-arktisk blåkveite*

Fram til begynnelsen av 1960-tallet ble den norske høsting etter blåkveite drevet av en lineflåte fra Nord-Norge, og fangstkvanrumet var ca. 3.000 tonn. Seinere økte kvantumet til ca. 15-20.000 tonn fram til ca. 1970 før det avtok. En ny topp i det norske fangstkvanrumet på 28.000 tonn kom i begynnelsen av 1990 tallet når kvotene på norsk-arktisk torsk var lave. Etter dette har den norske fangsten avtatt og har siste tiår ligget på ca. 10.000 tonn.

#### *Blåkveite ved Grønland*

Norge har i 2003 en kvote på 1 325 tonn blåkveite ved Østgrønland og en kvote på 1.400 tonn ved Vestgrønland. TAC ved Vestgrønland er på 13.500 tonn, mens det ved Østgrønland ikke er enighet mellom Grønland, Island og Færøyene om totalkvoten.

#### *Reker*

Den norske høstingen på reker nord for 62°N foregikk før 1970 hovedsakelig i fjordene og fangstkvanrumet var relativt lavt. Det norske totalkvanrumet (inkludert fiske sør for 62°N) var under 12.000 tonn før 1970. Etter 1970 ble det høstet på nye felt i Barentshavet og ved Svalbard og den norske fangsten økte til et maksimum på 82.000 tonn i 1985 og har siden variert på et lavere nivå rundt ca. 40.000 tonn. Fangstvariasjonen skyldes årsklassevariasjoner og variasjon i beiting fra torsk som er den viktigste predator på reker i Barentshavet. Det fastsettes ikke TAC for norsk fangst på reker, men høstingen er regulert ved konsesjonskrav, minstemål og innblandingkriterier for fiskeyngel i rekefangstene.

### *Norsk høstingsaktivitet i Norskehavet*

#### *Norsk vårgytende sild*

Fangsten av norsk vårgytende sild var før 1950 hovedsakelig en norsk kystnær aktivitet og trenden i fangstkvantumet var økende. Fra midten av 1950-tallet kom andre nasjoner med i høstingen og det norske kvantumet nådde et maksimum i 1954 på 1.45 mill tonn mens det største totalkvantumet på 1.96 mill tonn ble tatt i 1966. På slutten av 1960-tallet ble bestanden overbeskattet og fangstkvantumet økte først betydelig fra begynnelsen av 1990-tallet etter rekruttering av flere sterke årsklasser. Norge har siden 1995 tatt ut ca 60 % av totalkvantumet. Bestanden har stor variasjon i årsklassestyrke og nedgangen i fangstkvantum siden år 2000 skyldes relativ lav rekruttering etter at de sterke 1991 og -92 årsklassene hadde rekruttert til den høstbare del bestanden. Bestanden har en vid geografisk fordeling og beskattes i tillegg til Norge av Færøyene, Island, Russland og EU.

#### *Kolmule*

Den norske fangsten økte mye fra 1970 til 1985 og lå i perioden 1985-95 på 200-300.000 tonn og økte etter dette til et nivå på ca. 500.000 tonn i perioden 1998-2003. Totalfangsten av kolmule hadde en topp i slutten av 1970-årene da det ble høstet ca 1 mill tonn. Etter dette avtok fangstene noe fram til slutten av 1990-årene da kvantumet igjen økte kraftig fram til de siste år (2000-2003) hvor totalkvantumet har vært ca 1.6 mill tonn. Økningen i totalt kvantum siden 1980-årene skyldes i hovedsak økt fiskedødelighet og god rekruttering. Fiskedødeligheten ble i 2001 målt til 0.82 mens høyeste forsvarlige nivå er 0.32. Det finnes ikke avtalte kvoter landene imellom i internasjonalt farvann og totalkvantumet er omtrent dobbel så stort som anbefalt TAC fra ICES.

#### *Vanlig uer og snabeluer*

Før 1986 er det oppgitt samlet kvantum av vanlig uer og snabeluer, og kvantumet av begge arter samlet økte fra ca. 5.000 tonn i 1970 til ca. 20.000 tonn i 1985. Totalkvantum av snabeluer økte kraftig i løpet av 1970-årene og nådde et maksimum i 1976 på 260.000 tonn. I løpet av 1980-årene varierte kvantumet rundt 100.000 tonn og har etter dette avtatt til et nivå på ca. 10 000 tonn i perioden 1993-2003. Norge har tatt mesteparten av totalkvantumet i perioden etter 1990. Gytebestanden av snabeluer er nå nær et historisk lavmål og årsklassene har vært svært svake etter 1990.

Det totale fangstkvantum av vanlig uer hadde et maksimum på ca 50.000 tonn på 1950-tallet og har etter det hatt en nedadgående trend. Norge har tatt mesteparten av totalkvantumet etter 1985, og det norske kvantumet har avtatt fra ca 20.000 tonn i 1980-årene til ca. 10.000 tonn etter år 2000. Bestanden har hatt svak rekruttering og ICES råder til, at det som en forutsetning for fortsatt høsting, bør utvikles og taes i bruk en forvaltningsplan for bestanden av vanlig uer.

#### *Uer i Irmingerhavet*

Norske fiskere har høstet snabeluer i internasjonalt farvann i Irmingerhavet sørvest av Island. I 1992 og 1993 tok norske fiskere ca. 14.500 tonn og det norske fangstkvantumet i 2002 var på ca. 5.000 tonn av en totalfangst på ca 100.000 tonn.

#### *Lange, brosme og blålange*

Mesteparten av totalkvantumet av brosme og lange blir tatt av norske fiskere og det norske kvantumet for begge artene hadde en økende trend fra 1950 fram til et maksimum rundt 1980 på ca. 30.000 tonn for hver av de to artene. Etter dette har de norske fangstene avtatt til ca. 15 og 20.000 tonn for henholdsvis lange og brosme for årene 2000-2001. ICES anbefaler at fangsttynnsatsen reduseres med 30 % for å redusere fiskedødeligheten. En betydelig del av den norske fangsten av disse artene taes i Færøysk og Islandsk sone.

Det norske kvantum av blålange har etter 1990 variert mellom ca. 400 og 2.100 tonn av et totalkvantum på 10- 17.000 tonn.

Norsk høstingsaktivitet i Nordsjøen og Skagerrak

#### *Sild i Nordsjøen*

Den norske høsting etter sild i Nordsjøen var beskjedent fram til begynnelsen av 1960-årene da innsatsen økte og kvantumet økte kraftig til et maksimum på 600.000 tonn i 1965. Etter dette har kvantumet variert og har i perioden 1991-2001 vært på ca. 90.000 av en totalfangst på ca 470.000 tonn. Bifangst av småsild har blitt redusert de siste år og bestanden er i god vekst.

Norske fiskere har i perioden 1992-2001 høstet fra 7 til 24.000 tonn sild i Skagerrak og Kattegat. Denne silda forvaltes som en del av nordsjøsilda. Norge har enkelte år som i 1998 og 1999 fått tildelt og tatt ut en kvote (ca. 3.000 tonn) på sild i området vest av 40V.

*Makrell*

Den norske høsting på makrell var beskjedent fram til slutten av 1960-årene da innsatsen og kvantumet økte kraftig til et maksimum på 870.000 tonn i 1967. Etter dette har det norske kvantumet avtatt og i perioden etter 1990 variert rundt 190.000 tonn. Totalkvantumet har vært relativt stabilt rundt 700.000 tonn etter 1975. Makrellen høstes i Nordsjøen, Norskehavet og vest av 40 vest.

*Taggmakrell*

Norske fiskere har beskattet taggmakrell i perioden 1970-74 og i perioden etter 1986. Størst norsk kvantum, ca. 100.000 tonn, ble tatt i perioden 1990-95. Høsting i denne perioden var basert på den svært sterke 1982 årsklassen. Etter 1995 har den norske fangsten avtatt. Tilgjengeligheten av taggmakrell i norske farvann kan variere med innstrømmingen av atlantisk vann til Nordsjøen og Norskehavet.

*Brisling*

Den norske fangsten av brisling i Nordsjøen og Skagerrak har variert kraftig i takt med bestandsstørrelsen og det totale fangstuttaket. Det største norske kvantumet på ca. 150.000 tonn og det største totale fangstkvan- tum på ca. 640.000 tonn ble tatt i 1975. I perioden 1982-92 lå totalkvantumet og norsk kvantum på et lavt nivå henholdsvis under 200.000 og under 30.000 tonn. En ny topp i totalkvantum på 360.000 tonn kom i 1995. Brislingen er en kortlevd bestand som sjelden blir mer enn 3 år og dette gjør at rekrutteringssvinginger vil påvirke størrelsen av den fiskbare del av bestanden mye.

De siste årene har de norske fangstene på noen hundre tonn i Skagerrak-Kattegat området hovedsakelig vært tatt i Oslofjorden. I dette området var det et maksimum i 2002 på 1.600 tonn. Den norske fangsten i andre norske kyst- og fjordområder har avtatt fra et nivå på rundt 12.000 tonn på 1960-tallet til 2-3.000 tonn etter år 2000. Det årlige fangstkvan- tum avtales mellom Norges Sildesalgslag og hermetikkindustrien.

*Sei i Nordsjøen og vest av Skottland*

Det norske seikvantumet økte kraftig fra 1975 til 1985 og hadde en topp i 1985 på 109.000 tonn. Etter dette har de norske fangstene gått noe ned og variert rundt 50.000 tonn i perioden 1993-2003. Totalfangsten hadde et maksimum i 1974-75 på vel

300.000 tonn og har deretter gått ned og i de siste ti år ligget rundt 110.000 tonn. Rekrutteringen til denne bestanden har vært relativt stabilt og fiske- dødeligheten er nå i 2003 under føre-var-grensen.

*Torsk, hyse og hvitting*

Mye av det norske kvantum av disse artene taes som bifangst og de norske kvotene har de seinere år ikke blitt fullt utnyttet. Det har de siste årene blitt tatt ut mindre enn totalt 10.000 tonn av disse bestandene fra norske fiskere. Disse bestandene ga store totale fangstkvan- ta i perioden 1960 til 1980, men det har vært en nedadgående tendens i fangstkvan- tum siden 1970 tallet. Utkast av småfisk er et stort problem. Gytebestanden av torsk er nå (2003) på et historisk lavmål.

*Industritrålhøsting i Nordsjøen*

Industritrålhøstingen beskatter hovedsakelig tobis, øyepål og kolmule. Det norske kvantumet økte i løpet av perioden 1960-80 og har de siste ti år variert mellom ca. 200 til 400.000 tonn. Både øyepål og tobis har kort generasjonstid og betydelig rekrutteringsvariasjon slik at bestandsstørrelse og grunnlaget for høsting har variert betydelig. Danmark har høstet mer av disse bestandene (75%), enn Norge (23%) de siste ti år.

*Reker*

Den norske fangsten av reker i Skagerrak, Norskerenna og Fladengrunnen har de siste ti år variert mellom 2.400 og 4.000 tonn. Totalfangsten varierte i perioden 1991-2001 rundt 13.000 tonn. Variasjoner i rekruttering har gitt variasjon i fangstgrunn- laget.

*Hummer, sjøkreps og taskekrabbe*

Fangststatikken for hummer viser en sterkt nedad- gående trend fra rundt 1960 da det ble registrert en fangst på ca. 800 tonn til dagens nivå på rundt 30 tonn. Imidlertid har en stadig større andel av fang- sten gått utenom salgslagene slik at statistikken er blitt misvisende. Gytebestanden har etter 1960 vært for liten til å gi god rekruttering. Bestanden er overbeskattet.

De norske fangstene av sjøkreps har siden 1991 variert rundt 300 tonn og det meste taes i Skager- rak og i Nordsjøen.

Det totale fangstkvan- tum av taskekrabbe er ukjent siden mye går utenom salgslagene. De registrerte kvanta har øket fra 1 300 tonn i 1991 til 4.300 tonn i 2002.

*Norsk høsting langs kysten og i fjordene**Sei nord for 62oN*

Norge har etter 1977 tatt mesteparten av fangstene etter sei nord for 62oN fordi den i all hovedsak oppholder seg i norsk sone. Det norske seifisket økte mye i 1950 og -60 årene. Den norske fangsten har variert rundt et gjennomsnitt på 130.000 tonn i perioden etter 1970. I perioden 1985-88 var fangstene relativt lave. Rekrutteringen til denne bestanden er mer stabil enn for bestandene av norsk arktisk torsk og hyse. Bestanden er nå innenfor sikre biologiske grenser.

*Rognkjeks*

Kvantumet av rognkjeksrogn har variert mye fra ca. 100 til 1.000 tonn rogn i perioden 1970-2002. Variasjonene i fangstkvantumet skyldes sannsynligvis både variasjoner i størrelsen av den fangstbare bestanden og variasjon i fangsttinningsgrad.

*Breiflabb*

Det norske fangstkvantumet av breiflabb har økt kraftig i løpet av 1990-årene og nådde en topp i 2001 på nesten 5.000 tonn. Høstingen har foregått på stadig nye fangstfelt. Det er ikke innført totalkvote, men maskeviddebegrensing og fredningsperioder er innført.

*Ål*

I perioden 1996-2002 har det blitt høstet fra 281 til 467 tonn ål. Mesteparten er landet på Skagerrakkysten.

*Kongekrabbe*

Kongekrabben er introdusert art som har vandret fra Russland. Høsting etter kongekrabbe var i perioden 1994-2001 en forskningsaktivitet, men fra 2002 ble det åpnet for ordinær beskatning.

*Tang og tare*

Kvantumet av tare høstet hatt en økende trend siden 1980 årene og har flatet ut på ca. 160.000 tonn de seinere år. Kvantumet tang som er høstet har hatt en avtagende trend i samme tidsperiode og ligger de siste år rundt 18.000 tonn.

*Haneskjell*

Haneskjell har i de seinere år bare blitt høstet innenfor grunnlinjen i Troms og Finnmark og det

har blitt høstet 40-50 tonn skjell av en totalkvote på 250 tonn.

*Blåskjell*

I 2003 ble det eksportert 1967 tonn blåskjell.

*Høsting på andre bestander*

I perioden 1955-1975 ble det høstet 15.000 til 32.000 tonn pigghå sammenlignet med et nivå på mellom 1.000 og 2.000 tonn de siste årene. I 1950-årene ble det høstet 4 – 5.000 tonn kveite og etter 1960 har det vært en sterkt nedadgående trend som har flatet ut på dagens nivå på mellom 500 og 1.000 tonn. I 1950 og til dels i 1960-årene ble det tatt ut betydelige kvanta, opptil 10.000 tonn av makrellstørje. I perioden fra 1930 til 1970 ble det i gjennomsnitt fisket ca. 1.300 tonn håbrann sammenlignet med dagens nivå på ca. 20 tonn.

### 3 Norsk fangst av sjøpattedyr i et historisk perspektiv

#### 3.1 Fangst av hval

*Den gamle storkvalfangsten i norske farvann*

Fram til midten av 1800-tallet var det bare de langsomme og spekkrike rettkvalene (grønlandskval og nordkaper) og spermkvalene som kunne fanges kommersielt med datidens teknologi (seil- og robåter, håndharpuner og bombelanser). Kraftig overbeskatning av disse nevnte arter dreide imidlertid oppmerksomheten over på de langt raskere og mindre spekkrike finnkvalartene (blåkval, finnkval, seikval og knøl). I motsetning til rett- og spermkvalene sank finnkvalene når de ble drept, så ny fangstteknologi måtte utvikles.

Slik teknologi ble utviklet i 1860-årene da man monterte harpuncanon på spesialbygde dampskip. Produktutviklingen skjedde i Varangerfjorden (Finnmark), og sommeren 1868 ble det fanget 30 blåkval der. Dette året regnes som starten på den moderne, industrielle kvalfangsten. Når kvalene var avlivet ble de slept inn til land hvor flensing og opparbeiding ble utført på landstasjoner. I perioden 1868-1876 ble det årlig fanget mellom 17 og 51 kval, nesten bare blåkval, på Varangerfjorden. Etter hvert ekspanderte fangsten som kom til å omfatte hele kysten av Finnmark. Fangsten økte raskt fra slutten av 1870-årene, og fra midten av 1880-tallet lå de årlige fangstene ofte på over 1000 dyr. Inntil 1881 var blåkvalen dominerende i fangstene, seinere var det finnkvalene som utgjorde det viktigste ressursgrunnlaget. I

1886 var hele 19 landstasjoner i drift på Finnmarkskysten.

Allerede på slutten av 1880-årene var det tydelige tegn på svikt i tilgang på de aktuelle artene. Fangsten flyttet seg mer vestover og landstasjoner ble etablert også i Nord-Troms. Fangstutviklingen fulgte et klassisk mønster: Blåkvalen sviktet først – da ble fangsten dreiet over på den mindre finnkvalen. Når finnkvalen også viste tydelige tegn på bestandssvikt, ble det aktuelt å fange de enda mindre sei- og knølkvalene. På grunn av sviktende bestander og konflikter mellom kvalfangere og fiskere, ble storkvalfangsten på kysten av Nord-Norge stoppet av myndighetene i 1904 – da var det bare 9 landstasjoner igjen. Da var det i alt fanget 3500 blåkval, 10500 finnkval, 5000 seikval og 1000 knølkval i området.

De siste årene av Finnmarksfangsten måtte kvalbåtene stadig lenger til havs for å finne kval. Dette gjorde at nye fangstfelt ble oppdaget ved Bjørnøya, og da det kom fangstforbud på kysten utviklet det seg en primitiv pelagisk fangstaktivitet i områdene Bjørnøya-Spitsbergen, denne vedvarte i perioden 1905-1912 da fangstnivået avtok fra rundt 300 til mindre enn 100 dyr (vesentlig finnkval) per år. Dermed var den første epoken av storkvalfangst utafør Nord-Norge over. En fangst som hadde gått hardt utover ressursgrunlaget.

På grunn av matmangel under Første Verdenskrig drev Staten kvalfangst langs hele norskekysten i perioden 1918-1920 med årlige fangster på opptil 1000 dyr, vesentlig finnkval. Etter at staten avvirket sitt kvalfangstengasjement ble det drevet landstasjonsbasert fangst fra Vestlandet og pelagisk fangst av norske fangere i ulike deler av Nord-Atlanteren (1929-1934 og i 1937), igjen hovedsakelig etter finnkval. Årlig fangstnivå fram til 1948 varierte mellom 100 og 500 dyr. Vestlandsfangsten fortsatte fram til 1970, og i perioden 1948-1971 ble det også drevet landstasjonsbasert fangst i Nord-Norge. Ressursgrunlaget for all fangst etter Andre Verdenskrig var først og fremst finnkval, i mindre grad spermkval. Årlig totalutbyttet avtok fra rundt 400 først på 1950-tallet til ca. 100 dyr i 1971.

#### *Storkvalfangst i andre områder*

Da ressursgrunlaget for storkvalfangsten på Finnmarkskysten begynte å svikte på slutten av 1880-tallet søkte norske fangere til andre områder. I tillegg til andre deler av Nord-Norge ekspanderte fangsten også til Island (1883), dernest til Færøyene (på 1890-tallet) og til De Britiske Øyer (etter 1904). I 1904 startet landbasert storkvalfangst i

Antarktis med norske fangere involvert, denne ekspanderte ytterligere da man gikk over til pelagisk drift fra 1928. Fangsten i Antarktis, som etter hvert inkluderte flere nasjoner, var særlig rettet mot blå- og finnkval, og bestandene av disse var sterkt reduserte i området da de omsider ble fredet (blåkval i 1967, finnkval i 1976).

#### *Småkvalfangst*

I 1880-årene begynte nordmenn å fange tannkvalen bottlenose (nebbkval) i forbindelse med selfangsten i Vesterisen. Rundt århundreskiftet var den norske fangsten av bottlenose betydelig – rundt 2000 dyr årlig, noe som antakelig var mer enn bestanden på sikt kunne tåle. Statistikk fra småkvalfangsten viser likevel at det ble fanget en del bottlenose helt fram til 1972. Også grindkval (sporadisk fram til 1970) og spekkhoggere (totalt 2345 dyr i perioden 1938-1981) er tidvis blitt fanget av norske småkvalfangere. Det ble også drevet jakt på kvitkval ved Spitsbergen der 15000 dyr ble tatt i perioden 1866-1960. Det er imidlertid vågekvalen, den minste bardekvalarten, som har utgjort det vesentligste, og i dag utgjør det eneste, ressursgrunlaget for den norske småkvalfangsten.

Vågekvalfangst fra fiskebåter utstyrt med harpuncanon, ”den moderne vågekvalfangsten”, startet på Møre i slutten av 1920-årene. Den nødvendige tekniske kunnskapen var da ervervet gjennom den nevnte bottlenose-fangsten samt gjennom fangst av brugde og størje. Fangsten spredte seg raskt til Nord-Norge, og Vestfjorden ble snart et sentralt fangstområde. Etter Andre Verdenskrig ekspanderte den ytterligere slik at den kom til å omfatte både Barentshavet, områdene ved Spitsbergen, Grønland og De Britiske Øyer. De første reguleringskravene kom i 1938, da det ble stilt krav om konsesjon. Etter hvert kom det også reguleringsbestemmelser med hensyn til båtstørrelse, fangstutstyr, eierstruktur og inspeksjonsordninger. Vågekvalfangsten har vært kvoteregulert siden 1976, og siden 1978 har man også krevd at søkeren må være yrkesfisker og eier eller medeier av fartøyet.

Småkvalfangsten startet beskjedent, men allerede i 1938 ble det gitt 381 konsesjoner, og 1390 vågekval ble tatt. Den Internasjonale Kvalfangstkommisjonen (IWC) definerer fire ulike forvaltningsenheter av vågekval i Nord-Atlanteren. Norske kvalfangere beskatter hovedsakelig den Nordøst-Atlantiske bestanden som har sitt utbredelsesområde rundt De Britiske Øyer, Nordsjøen, Norskehavet og Barentshavet. Totalfangstene fra bestanden har variert mye, og fangsttallene toppet

seg mot slutten av 1950-tallet. I toppåret 1958 ble 4338 dyr fanget, seinere avtok fangstnivået gjennom 1960-årene til det stabiliserte seg på om lag 1700-1800 dyr i året. Ved innføringen av totalkvoter i 1976 ble kvoten fastsatt som et gjennomsnitt av siste 10 års fangster.

Rundt 1980 var antallet konsesjoner sunket til vel 90. I 1983 anbefalte IWC at kvoten for 1984 skulle reduseres fra 1983-nivået på 1690 til 635 vågekval. Fra og med 1986 ville IWC frede vågekvalen i Nordøst-Atlanteren – Norge reserverte seg imidlertid mot dette vedtaket og satte kvoter på henholdsvis 635, 350 og 325 for sesongene 1985-1987. Kvotereduksjonen i 1984 innledet også overgangen fra totalkvote-regulering av fangsten til fartøyskvoter, samtidig som tiltak ble satt i verk for å redusere fangstflåten. I 1983 ble det utstedt 88 konsesjoner – dette var redusert til 53 i 1987. Med unntak av forskningsfangst ble all fangst midlertidig stanset i 1988, og den ble ikke gjenopptatt før i 1993. Kvotene i perioden 1993-2003 har etter hvert økt til et nivå på 600-700 dyr. Det er ting som tyder på at forekomst av vågekval i Nordøst-Atlanteren kan variere mellom områder over en lengre syklus (på rundt 20 år), og at bestanden hadde tålt den beskatningen den var utsatt for i de siste par tiårene før fredningsforslaget. Det lave uttaket de siste 10-20 årene må antas å være bærekraftig. Ferskeste punktestimater for bestanden, basert på tellinger foretatt i perioden 1996-2001, er på rundt 80000 dyr.

### 3.2 Fangst av sel.

#### *Selfangst før andre verdenskrig*

Baskerne la grunnlaget for kommersiell kval- og selfangst i arktiske områder allerede på 1500-tallet, mens det var engelske og hollandske fangstfolk som startet selfangst av noen betydning omkring år 1700. Norske fangstfolk startet med kommersiell selfangst på slutten av 1700-tallet hvor de ved Bjørnøya og langs østsiden av Svalbard i hovedsak fanget kvalross og isbjørn. Fangsten hadde base i Hammerfest og Tromsø og fangst av kvalross dominerte fram til omkring 1850, da kvalrossbestanden hadde minket så mye at fangst av grønlandssel og storkobbe ble viktigere. Det viktigste fangstområdet for grønlandssel var sørøst i Barentshavet og i de nordlige områdene i Kvitsjøen (Østisen). Dette var omtrent samtidig med at engelske, hollandske og danske fangere avsluttet sin fangst i disse områdene. Fangere fra sørøstlandet startet fangst på grønlandssel, klappmyss og storkobbe i områdene rundt Jan Mayen (Vesterisen) omkring 1850. I 1874 deltok mer enn 30

fangstskuter fra Sør-Norge, med rundt 1500 mann, i Vesterisen hvor det ble fanget til sammen rundt 90 000 grønlandssel, klappmyss og storkobbe. Den nord-norske fangsten i Østisen var til sammenligning bare på rundt 8000 dyr i 1875. Etter hvert kom nordnorske skuter også med i Vesterisen og rundt 1900 dominerte Tromsø og Sunnmøre den norske selfangsten. Fangsten i Vesterisen ble regulert allerede i 1876 gjennom en internasjonal avtale som definerte fangstområdet, startdato og forbud mot fangst av kjønnsmodne hunner i kastelegrene. Dato for fangststart og forbud mot fangst av hunner under fødselsperioden har i hovedsak vært de mest brukte reguleringer senere.

Fangststatistikken både i Vesterisen og Østisen er mangelfull før andre verdenskrig, fangstene oppgis vanligvis som samlet fangst og ikke splittet på art. Den totale fangsten var størst i perioden 1850-1880. I 1865 ble det tatt en samlet fangst på hele 180 000 dyr. I 1870-årene ble det tatt en gjennomsnittlig årlig fangst i Vesterisen og Danmarkstredet på mellom 80 000 og 90 000 sel, hvorav 15 000 – 40 000 var klappmyss og resten i hovedsak grønlandssel. Fangsten i Vesterisen avtok etter 1880 til en årlig samlet fangst på ca. 23 000 grønlandssel og klappmyss i perioden 1900-1909. Den lave fangsten i denne perioden skyldes både nedgang i bestandene og dårlig etterspørsel i markedet for selprodukter.

Mindre tilgjengelighet av sel i Vesterisen førte til at norske fangere konsentrerte seg mer om Østisen. Under og etter første verdenskrig økte etterspørselen sterkt etter selprodukter (særlig spekk), noe som førte til svært store fangster av grønlandssel i Østisen. I perioden 1920-1930, ble det i gjennomsnitt tatt årlige norske fangster på 180 000 dyr. I 1925 var den norske fangsten på hele 350 000 grønlandssel, hvorav det meste ble tatt i Kvitsjøen. Den norske fangsten i Østisen avtok sterkt i løpet av 1930-årene som følge av at fangsten ble regulert gjennom den norsksovjetske selfangstkommissjonen der kvoten ble delt likt mellom Norge og Sovjet. Totalfangstene i Østisen var likevel store og lå i årlig gjennomsnitt på mellom 200 000-300 000 dyr helt fram til andre verdenskrig.

Den økte fangsttinningsraten i Østisen avlastet bestandene i Vesterisen som dermed bygde seg opp. Etter 1920 økte også fangsten i Vesterisen hvor årlig samlet fangst av grønlandssel og klappmyss i gjennomsnitt var på 70 000-80 000 dyr fram til andre verdenskrig.

#### *Selfangst etter andre verdenskrig*

Den store selfangstnæringen som ble bygd opp i årene mellom de to verdenskrigene var for stor for

bestandener i Øst- og Vesterisen. Norske fangere rettet derfor søkelyset mot selbestandene ved Newfoundland og allerede i slutten av 1930-årene startet norsk fangst i dette området. Før krigen var den norske deltagelsen lav, men etter 1945 ble Newfoundland det viktigste området for norsk selfangst, noe som varte helt fram til midten av 1970-årene. Totalfangsten (hovedsaklig grønlandssel) ved Newfoundland var i årlig gjennomsnitt på henholdsvis ca. 340 000, 290 000 og 172 000 dyr i periodene 1949-1961, 1962-1970 og 1971-1981, hvorav den norske fangsten utgjorde en stor andel av totalfangsten. Den norske fangsten avtok gradvis etter midten av 1970-tallet og 1982 var siste året med deltakelse av norske skuter ved Newfoundland.

Det er i hovedsak norske selfangere som har beskattet klappmyss og grønlandsselbestandene i Vesterisen, men russiske fangstskuter deltok også i fangsten i perioden 1955-1994. Fangsten av klappmyss var størst i perioden 1946-1965 hvor det årlig ble tatt mellom 35 000 og 55 000 dyr. I tillegg drev norske skuter fangst på hårfellende klappmyss i Danmarkstredet i perioden 1945-1960 med fangster som varierte fra 1500 til et maksimum på 47600 dyr i 1951, men årlig fangst lå stort sett på 10 000-20 000 dyr. Merkingen av klappmyss i de senere år tyder på at det kan ha vært et stort innslag av klappmyss fra newfoundlandbestanden i fangstene som ble tatt i Danmarkstredet. Også fangstene av grønlandssel var størst like etter andre verdenskrig og fram til 1955 med opp til 40 000 dyr i sesongen. Fram til omkring 1965 deltok gjennomsnittlig over 40 norske skuter i Vesterisen, men innsatsen ble gradvis redusert til under 10 skuter etter 1980. De siste årene har det kun deltatt 2-3 skuter i dette området, med årlige fangster på mindre enn 10 000 dyr av både klappmyss og grønlandssel. Fangsten i Vesterisen har de siste 25 år blant annet vært regulert gjennom konsesjoner, kvoter og områdeavgrensing.

I Østisen har den norske fangsten etter andre verdenskrig vært betydelig lavere enn tidligere, noe som blant annet skyldes at norske fangstskuter ikke har lov til å fange inne i Kvitsjøen der tilgjengeligheten av sel i fangstperioden er størst. De årlige norske fangstene var opp til 25 000 dyr av en gjennomsnittlig totalfangst på opp til 170 000 dyr i perioden 1946-1955. Senere ble norske fangster redusert til gjennomsnittlig mellom 10 000 og 19 000 dyr i året fram til 1988. Etter 1988 har de norske fangstene i Østisen vært under 10 000 dyr i året. I tillegg til fangst av grønlandssel og klappmyss har norske fangere både før og etter andre verdenskrig også drevet fangst om våren og som-

meren av i særlig grad storkobbe i svalbardområdet, men sammenlignet med fangsten ved Newfoundland, Vesterisen og Østisen så må sommerfangsten rundt Svalbard karakteriseres som mindre betydningsfull.

I 1984 opprettet Det internasjonale havforskningsrådet (ICES) en arbeidsgruppe med formål å vurdere bestandsgrunnlaget for grønlandssel og klappmyss i Vesterisen. Arbeidsgruppen fikk senere utvidet ansvarsområdet sitt til å gjelde alle bestander av klappmyss og grønlandssel og utviklet seg dermed til en felles arbeidsgruppe for ICES og NAFO (Den nordatlantiske fiskeriorganisasjon). Det foreligger nye bestandsestimater for grønlandssel i Barentshavet/Kvitsjøen og Vesterisen på henholdsvis rundt 2 mill. og 400 000 dyr (inkludert unger). For klappmyss i Vesterisen er estimatet fra 1997 på 150 000 -170 000 dyr (inkludert unger). Grønlandsselbestanden ved Newfoundland er på i overkant av 5 mill. dyr, mens nyere estimat for klappmyss ved Newfoundland mangler. I de siste årene har fangstene av grønlandssel og klappmyss bare utgjort en forholdsvis liten andel av de gitte kvotene både i Østisen og Vesterisen.

## 4 Fangst av nye arter nede i næringskjeden og på havbunnen

### 4.1 Krill i Antarktis

#### *Biologi og fordeling*

Krill (*Euphausia superba*) er en økologisk nøkkelart i Antarktis og er den klart største bestanden av dyreplankton i Sørishavet. Arten har sitt hovedområde i Bellinghausen Sea og Scotia Sea. Arten blir opp til seks år gammel, og har derfor en relativt stor spredning med hensyn til alder og størrelse. Aldersgruppen på ett til to år, har en lengdefordeling fra 20 til 35 mm, mens aldersgruppene fra tre til seks år er fordelt innafor en størrelse på 40 til 55 mm kroppslengde. Arten beites på av neste alle de høyerestående dyrene i Antarktis.

#### *Bestandsestimat og kvote*

Høsting på krill i Antarktis startet i 1974 i området sør for Sør-Georgia, og økte til 530 000 tonn i sesongen 1981/82. I årene etterpå har fisket vært nokså variabelt.

Størrelse på bestanden og det nødvendige datagrunnlaget for dagens forvaltning er fremskaffet gjennom et større flernasjonalt feltprogram som ble gjennomført i 1981. For tiden deltar 24 medlemsland i CCAMLR.

I januar-februar 2000 ble det igjen gjennomført en akustisk mengdemåling av krillforekomstene i store deler av dets utbredelseområde med fire forskningsfartøyer fra henholdsvis USA, Storbritannia, Russland og Japan. Resultatet av kartleggingen var en beregnet biomasse på 44 millioner tonn, og en TAC på 4,0 millioner tonn. I 1991 fastsatte CCAMLR et maksimale uttak (TAC) av krill for flere delområder i Antarktis.

Populasjonsmodellen som ligger til grunn for populasjonsparametrene som benyttes i beregning av produksjon av krill antar jevn fordeling av krill i observasjonsområdet, homogen fordeling av predasjon og tilfeldig fordeling av gyting og rekruttering. Et anslag på mellom 16 og 32 millioner tonn blir årlig spist av hval, sel, pingviner, fugl, blekk-sprut og fisk. Kvoten for uttak er knyttet opp til flere kriterier for varsomhet og de viktigste er bevaring av krillbestanden, beskyttelse av andre bestander som beiter på krill, og bruk av historiske data på bestandstørrelse av krill.

## 4.2 Krill i Norges økonomiske sone

### *Biologi og arter*

To grupper av krill dominerer i norske farvann. Storkrill (*Meganyctiphanes norvegica*) og småkrill (*Thysanoessa* spp) fins i store deler av de nordiske hav og i Barentshavet. Storkrill fins også i atlantiske deler av Norskehavet mens småkrill forekommer mest over sokkelområder langs kysten og i Barentshavet. Den vertikale fordelingen av krill varierer med sesong, alder og utviklingsstadium. Små og storkrill har hhv en generasjonstid på to og tre år, og datagrunnlaget for vekst og populasjonsdynamikk er best hos småkrill. Alle artene gyter om våren i forbindelse med planteplanktonoppblomstringen, selv om storkrill har en tendens til å gyte senere på sommeren spesielt i nordlige farvann. Avkommet vokser opp i overflatelaget. Vekst og utvikling varierer med område og er styrt av temperatur og fødetilgang.

Siden småkrill har en to-årig generasjonstid forekommer den i to størrelsegrupper, ettåringer som fem til femten mm, og to-åringer som inntil 25 mm i total kroppslengde. Småkrill beiter i hovedsak på planteplankton, men kan i enkelte deler av året beite på detritus dødt organisk materiale og andre smådyr. Storkrill er mer stringent rovdyr karnivor, beiter i hovedsak på raudåteartene og vil derfor være fødeaktiv hele året.

### *Fordeling og vandring*

Småkrill dominerer i den norske kystsone, og har sine hovedområder for gyting i farvannene på ytre

delar av sokkelen. Imidlertid er der fra tid til annen betydelige bestander i fjordene langs kysten, men markerte mellomårsvariasjoner i biomasse er observert. Krill danner stimer som ofte vandrer mellom områder, noe som fører til en utstrakt grad av flekkvis fordeling. Dette kan føre til variasjoner i biomasse og tettheter i fjordene slik at næringsgrunnlaget for fisk som beiter på disse vil variere over tid. Krillen vandrer også i mer åpne farvann, men kunnskapen om hva som styrer dette og hvorfor småkrill synes å foretrekke bankområdene i havet er ukjent.

### *Økologiske sammenhenger*

Krill er en sentral motor i energitransporten i norske økosystemer. Den er viktig som næring til planktonspisende særlig siden den forekommer i tette stimer. Betydningen av krill i næringsnett er komplisert siden storkrill både er en algespiser og et rovdyr. Både storkrill og småkrill er viktige næringsdyr for fisk som blue whiting, lodde, sild, laks og torsk, i tillegg til sjøfugl og sjøpattedyr. Overslag på konsumpsjon av krill i Barentshavet viser at krill er viktig i dietten til lodde, og beiting fra lodde kan indirekte påvirke næringsforholdene til torsk som også er avhengig av krill. Hvor mye som konsumeres av krill i Barentshavet er usikkert men det er anslått at sel og vågehval tar om lag henholdsvis 500 000 tonn og 600 000 tonn krill årlig. I noen biotoper som for eksempel våre fjorder har bestanden stor lokal økologisk betydning.

### *Bestandsestimat*

Bestanden av krill i de nordiske hav og i Barentshavet er blitt anslått til henholdsvis 160 og 90 millioner tonn ved bruk av forskjellige metoder. Dette er således bare den målbare produserte biomassen, mens den produksjonen som er borte gjennom dødelighet vil føre til at krillproduksjonen er høyere enn dette. Det er knyttet stor usikkerhet til disse estimatene noe som skyldes metodiske problemer, og først i den senere tid er mer pålitelige data fremkommet. Imidlertid er ikke størrelse på bestanden av krill estimert på en systematisk måte i Norges økonomiske sone.

Rutinene på bestandsestimering og overvåking av krill er utilfredsstillende. Imidlertid ligger anslag for produksjon og biomasse av krill innenfor realistiske rammer. Estimaten som foreligger har tatt utgangspunkt i informasjon fra avgrensede geografiske områder noe som gjør usikkerheten med mengdeestimeringen av krill fremtredende. Forbedringer av bestandsestimatene gjennom



bruk av ny tilgjengelig teknologi vil klarlegge graden av lokal variasjon i forekomst og høstbarhet.

### 4.3 Raudåte i Norges økonomiske sone

#### *Biologi og arter*

Raudåte er en art innenfor en søskengruppe på fire som har en sentral posisjon i økosystemet i Nord-Atlanteren. Alle fire har sine kjerneområder innenfor et enormt havområde som strekker seg fra nordøstkysten av Nord-Amerika i vest til Nordøstpassasjen i Barentshavet i øst. Artene varierer i størrelse fra ca tre til åtte mm i total kroppslengde som voksne. To arter (*Calanus finmarchicus* og *Calanus helgolandicus*) har delt Nord-Atlanteren mellom seg ved at den førstnevnte har størst suksess i vann fra 3 til 8 °C, mens den sistnevnte trives best i temperaturer > 10 °C.

I arktiske vannmasser i Grønlandshavet og Barentshavet er disse to utkonkurrert av to ishavsåte arter (*Calanus hyperboreus* og *Calanus glacialis*) som er tilpasset temperaturer fra 5 til -1.9 °C. Disse formene er utseendemessig, biokjemisk og atferdsmessig svært like, og vil for enkelthets skyld omtales som raudåte der hvor det ellers ikke er særskilt spesifisert.

#### *Fordeling, transport og vandring*

Hovedbasen for bestanden ligger i de tre store dyp-havsgyrene i Nord-Atlanteren. Norskehavet anses som hovedbasen for raudåtebestanden i våre farvann. Når raudåta er i dypet transporteres den i hovedsak sørover, og når den er i overflaten transporteres den nordover. Om sommeren vil det i visse områder skje en betydelig transport av åte innover sokkelen som omkranser Norskehavet, mens en naturlig styrt utstrømming fra sokkelen skjer om ettersommeren og tidlig høst.

Raudåta lever på dypet fra seks til åtte måneder av året, og i løpet av en kort sommersesong fra april til august produserer den fra en til to generasjoner avhengig av temperatur og fødetilgang. Grunnet lave temperatur og kort sesong for primærproduksjonen bruker ishavsåta to år på å gjennomføre en generasjon nord for Polarfronten i Barentshavet. I våre farvann er det generelt slik at raudåteproduksjonen starter først i sørlige deler av Norskehavet i april for deretter å bre seg nordover og vestover til den avsluttes i nordlige farvann i august eller september.

Under sommerhalvåret står raudåta i de øvre 50 m av vannsøyla og umiddelbart etter at de er fullvokst i mai og juni begynner deler av bestanden å vandre ned i dypet. I farvann utenfor sokkelen

vandrer de ned til dyp mellom 500 og 1000 m, mens nedvandring på sokkelen fører til at bestanden vaskes ut over kanten og samles opp i dypet utover ettersommeren og tidlig på høsten. Fjordene og sokkelområdene kan likevel holde på betydelige overvintringsbestander av raudåte i dypområdene det ligger til rette for det.

Sesongen for fangstbare forekomster av raudåte er om lag en til to måneder i Norskehavet, mens den varer i om lag fire måneder langs sokkelkanten. Dette er knyttet til forskjeller i forholdet mellom nedvandring og horisontal transport. I arktiske vannmasser er bestanden av raudåte høy i overflatelaget i opptil fire måneder grunnet lavere sesongsvariasjon i bestandstetthet.

I det marine næringsnettet transporteres bare om lag 10 % av energien på ett trofisk nivå videre til det neste. Dette fører en eksponentiell nedgang i biomasse og produksjon oppover i næringspyramiden. Raudåte, som hører til på det andre trofiske nivå, er en av flere viktige motorer i denne energitransporten. Den er viktig som næring til planktonspisende fisk som lodde og sild, samt som føde til torsken i dens første leveår. Tetthetsavhengig vekt hos disse fiskeslagene er vanskelig å påvise, og tidsserier viser at god rekruttering av torsk finner sted bare i år med midlere og lave bestander av dyreplankton. Kannibalisme og "top-down" reguleringer av fiskebestandene kan imidlertid synes å være fremherskende i høybreddegrads økosystemer.

#### *Bestandsestimater*

Bestanden av raudåte er anslått til mellom 100 og 150 millioner tonn våtvekt for de Nordiske Hav. Den årlige raudåteproduksjonen (bare *C. finmarchicus*) er beregnet til 75 mill. tonn våtvekt for De Nordiske Hav utenom Barentshavet. Estimater på henholdsvis 21 mill. og 46 mill. tonn er gitt for henholdsvis områder sør og nord for Polarfronten i Barentshavet. Imidlertid er det ikke uvanlig at mellomårsvariasjonen i raudåtebiomasse varierer, og for Norskehavet er biomassen funnet å variere med en faktor på tre om sommeren i tidsperioden fra 1995 til 2002.

Beregningene av bestandstørrelsen av raudåte er forbundet med stor usikkerhet. Produksjonsestimater er metodisk vanskelige, men innenfor dyreplankton regnes det som vanlig at produksjonen overstiger den gjennomsnittlige biomassen med en faktor fra to til fire. Lokale variasjoner i forekomst og høstbarhet er typisk innenfor dyreplankton, og i noen områder vil en betydelig større biomasse være tilgjengelig enn det som lokalt pro-

duseres, grunnet stor vanntransport gjennom et området iløpet av en tidsperiode.

For norske farvann kan raudåteproduksjonen deles inn i fire regionale områder. Hovedbasen for arten ligger i Norskehavet og havområdene utenfor sokkelen har derfor gjennomgående høyere biomasse enn det som gjennomgående blir målt i fjordene. Norskekysten med dens kompliserte topografi og vannmassesirkulasjon kan synes å representere en produktiv region for åte, ved at det lokal skapes gunstige områder for veksts og oppstu-

ing av plankton. Barentshavet er et betydelig sokkelhav der raudåteproduksjonen er sterkt påvirket av fordeling av is og havtemperatur.

Rutinene for bestandsestimering og overvåking av raudåte er tilfredsstillende. Forbedringer av bestandsestimatene gjennom bruk av ny tilgjengelig teknologi vil klarlegge graden av lokal variasjon i forekomst og høstbarhet. I noen biotoper som for eksempel våre fjorder har raudåte stor lokal økologisk betydning.

---

### Vedlegg 3

## Samfunnsøkonomisk verdiskaping

### 1 Et optimalt ressursuttak

Bestandsstørrelsen kan sikres ved å sette en totalkvote for uttaket. Flere fagdisipliner (biologi, økonomi, etc.) har teorier om hvor stort uttaket skal være. De fleste teoriene er relatert til den mulige tilveksten til en bestand, og det finnes mange mulige modeller for dette. Til felles vil de imidlertid ha at hvis bestanden kommer under et kritisk nivå vil tilveksten ikke lenger være positiv. Det finnes også en naturlig bæreevne og bestander større en dette vil få negativ tilvekst fordi det ikke finnes mat etc. til å opprettholde bestanden. Enkle modeller vil angi at det finnes en naturlig bestandsstørrelse eller likevektsnivå for bestanden når den ikke utnyttes som er lik bestandstørrelsen ved den naturlige bæreevnen. Det er imidlertid blitt stadig klarere at den naturlige bæreevnen varierer med temperatur, andre arter i næringskjeden etc., slik at det ikke er riktig å snakke om en naturlig bestandsstørrelse eller likevektsbestand som et gitt bestandsnivå. Mellom bestandens kritiske nivå og den til enhver tid naturlige bestandstørrelsen vil bestandens tilvekst være positiv, og en vil normalt kunne høste dette overskuddet.

Den størst mulige uttaket er assosiert MSY, som er et mål som er blitt kritisert av flere årsaker. Den mest åpenbare er at nivået er vanskelig å finne, siden nivået vil variere med den naturlige bæreevnen, og hvis en beregner nivået for høyt vil kvotene som da settes medføre en nedbygging av bestanden. Fra et økonomisk ståsted betraktes ressursen som en form for kapital og en relaterer da den naturlige tilveksten til normalavkastningen i annen virksomhet samt kostnadsendringen som følger av at det er billigere å fange fisk ved større bestandsstørrelse. For ikke fornybare ressurser som olje er regelen at en skal ta ut så mye at det er uten betydning om en har ressursen i bakken eller selger dem og setter pengene i banken. For fornybare naturressurser som viltlevende marine ressurser må en også ta hensyn til verdien av at bestandene kan opprettholde seg selv, og dette gjøres i en term som angir hvordan høstningskostnadene endrer seg med bestandsstørrelse. Dette

målet vil vanligvis angi en større biomasse og et lavere uttak enn det som assosieres med MSY. Det er imidlertid vanskelig å finne hva som er riktig uttak også utfra dette målet. For praktisk forvaltning er det følgelig ikke urimelig å langt på vei ignorere økonomiske betraktninger rundt bestandsstørrelse, bortsett fra å notere seg at de vanligvis vil indikere et relativt konservativt uttak. Vi vil derfor forutsette at kvotene settes av biologer som tar økonomiske hensyn gjennom de overordnede målsetningene for kvoteanbefalingene.

I noen tilfeller brukes begrensninger på fangst-innsats (redskap og/eller andre innsatsfaktorer) istedet for kvoter for å begrense høstingspresset. Vanligvis vil dette være uheldig fordi sammenhengen mellom bruk av en innsatsfaktor og fangst er upresis, og fiskere eller fangere kan i mange tilfeller i hvert fall delvis omgå reguleringens intensjon ved å øke forbruket av ubegrensede faktorer. De investeringene som gjøres for å unngå effekten av reguleringer vil være negativ i et samfunnsøkonomisk perspektiv. I utgangspunkt bør det derfor alltid settes en totalkvote for en bestand som skal reguleres. For bestander en har svært lite kunnskap om vil likevel begrensninger på fangstinnsats kunne være det mest tjenelige reguleringsverktøy. Tilfeller hvor begrensninger på fangstinnsats benyttes sammen med en totalkvote vil bli diskutert siden.

### 2 Et samfunnsøkonomisk effektivt kvotesystem

En fellesressurs som har markedsverdi vil hvis den ikke forvaltes, gi opphav til allmenningens tragedie. Allmenningens tragedie har to hovedkomponenter. For det første vil manglende eiendomsrett til ressursen gjøre at ingen påtar seg ansvaret for å opprettholde ressursens bærekraftighet, og uttaket kan følgelig bli for høyt. Dette gjør også at biomassen kan bli drevet ned til et lavere nivå enn ønskelig og muligens bli utryddet. For å drive ressursen ned til dette lave nivået og holde den der, vil for det andre altfor mange aktører utnytte ressur-

sen slik at en får en betydelig overkapasitet. Med en fornuftig forvaltning ville en kunne sikret et like høyt eller høyere uttak med betydelig mindre innsats, samtidig som biomassen ville vært betydelig høyere. Den ekstra innsatsfaktorbruken de mange aktørene utgjør er negativ for velferden i samfunnet fordi den ikke bidrar til verdiskapningen i utnyttelsen av den aktuelle ressursen, men derimot reduserer den mulige verdiskapningen i andre sektorer hvor innsatsfaktorene kunne bidratt til økt produksjon.

Grunnlaget for at staten skal forvalte naturressurser kan følgelig i et samfunnsøkonomisk perspektiv sies å være at en ønsker unngå allmennings tragedie. I forvaltningen av viltlevende marine ressurser har et forvaltningssystem derfor to hovedformål: å bevare ressursene og sikre en fornuftig utnyttelse av disse. Forskjellige reguleringstiltak vil være nødvendig for å nå disse målene, og tiltak som bidrar til å nå det ene målet vil ikke nødvendigvis gi noen effekt i forhold til det andre målet. Å bevare ressursene vil være det viktigste og er langt på vei en forutsetning for en fornuftig utnyttelse av ressursen. Ressursbevaring skjer i dag i stor grad gjennom fastsettelse av en total kvote for uttaket av en art (TAC), selv om det også finnes andre metoder. Felles for alle metoder som begrenser uttaket er at de vil gi for stor innsatsfaktorbruk hvis de ikke følges opp av ytterligere tiltak som sikrer en fornuftig utnyttelse av ressursene.

## 2.1 Aspekter ved innsats- eller kvote-regulering

Det finnes to tradisjonelle hovedtyper reguleringer for å oppnå en fornuftig utnyttelse av ressursene; individuelle fartøyskvoter og innsatsfaktorbegrensninger. Det er viktig å ha forskjellen mellom disse reguleringstypene klart for seg. I fiskerier med individuelle fartøyskvoter vil det være mulig å realisere en betydelig ressursrente, mens dette er svært vanskelig med andre reguleringsformer. Med en fartøyskvote er en fisker garantert å kunne ta ut sin kvote, mens under andre reguleringsformer vil hver fisker kunne være tjent med å forsøke å ta en så stor andel av totalkvoten som mulig. Følgelig vil en i fiskerier av siste type investere i eller tiltrekke seg ny kapasitet som ikke er nødvendig uten denne konkurransen om kvoten. Denne konkurransen har gitt opphavet til uttrykket "paragrafbåter", som er fartøyer innrettet like mye for å omgå en regulering som for vanlige funksjonsbehov. Disse investeringene gjøres helt til lønnsomheten justert for risiko

er som på land og ingen ressursrente vil derfor bli realisert.

Et relativt ferskt eksempel på hvor dramatisk disse endringene kan være kan finnes i høstingen etter makrell langs kysten. I 1996 om lag doblet prisen på makrell seg som følge av at det japanske markedet begynte å etterspørre norsk makrell. Dette ga seg nærmest øyeblikkelig utslag i at antall fartøyer som deltok i uttaket økte med 50% uten at kvoten endret seg. Med andre ord gjorde den ekstra fortjenesten forårsaket av høyere pris at en fikk en sterk økning i antall fartøyer. Da kvoten ikke økte bidro disse ekstra fartøyene ikke til verdiskapning, men gjorde at inntekten ble fordelt på flere.

Med fartøyskvoter endres fiskernes fokus fra å ta en størst mulig del av totalkvoten til å få best mulig lønnsomhet for sin kvote. Mange av de investeringene som vil være lønnsomme for det enkelte fartøyer under andre reguleringsregimer, blir da uten formål, og i seg selv bidrar dette til å begrense kapasitet og forbedre lønnsomhet. Siden det enkelte fartøyer får beholde dette overskuddet, vil også noe ressursrente kunne realiseres. I de fleste tilfeller vil en imidlertid gå inn i et fartøyskvotesystem fra et tradisjonelt reguleringsystem med betydelig overkapasitet, og hvor alle de tidligere deltagerne har rett til kvoter. Dette vil begrense lønnsomheten, og dermed hvor mye av ressursrenten som blir realisert. For å forbedre lønnsomheten må en da redusere kapasiteten. I Norge har dette vært gjort i noen, men ikke alle høstingsvirksomheter hvor fartøyskvoter har vært innført, gjennom den såkalte strukturkvoteordningen. Denne har gitt en form for langsiktig omsettelighet av kvotene ved at de kan flyttes mellom fartøyer, selv om det har skjedd en betydelig avkortning av kvoten ved overflytting. Hovedargumentet for at kvoter skal være omsettelig er at de minst lønnsomme fartøyene vil være tjent med å selge sin kvote til mer lønnsomme fartøyer, og i denne prosessen vil en få redusert kapasiteten.

Den reguleringsform som i de fleste tilfeller vil gi størst verdiskapning er etter en samfunnsøkonomisk vurdering et system med individuelle fartøyskvoter som også er overførbare. En kan oppnå samme effekt med å sette tilstrekkelig høy ressursavgift. En avgift som er tilstrekkelig stor synes imidlertid svært problematisk i praksis og det finnes få eksempler på hvor et slik verktøy benyttes. Det nærmeste er tilfeller hvor utenlandske fiskere eller fremmede nasjoner kjøper kvoter. Det vil gi størst realisering av ressursrente og størst nedbygging av kapasitet. I de fleste land som har innført fartøyskvotesystem har kvotene blitt gitt vederlags-

fritt til de fiskerne som deltar i høstingen når systemet innføres. Hvis en tillater at kapasiteten bygges tilstrekkelig ned vil imidlertid en betydelig del av ressursrenten kunne realiseres. Dette gjøres ved bedre lønnsomhet for de som fortsetter å høste, og som en engangsutbetaling til de som selger seg ut. Det siste er viktig fordi prisen vil være den forventede nåverdien av kvoten over den tiden kvoten gjelder. Det er følgelig selger som tar med seg størstedelen av den realiserte ressursrenten. Kjøper må betale den i form av høyere kapitalkostnader, og får selv bare den delen av ressursrenten som kan taes ut fordi han kan drive mer lønnsomt.

## 2.2 Aspekter ved forskjellig grad av kvoters omsettelighet

Hvis størstedelen av ressursrenten tas ut, som i et system med fritt omsettelige kvoter, vil kvotepriisen kunne bli svært høy. Dette kan gjøre selgerne til millionærer. Samtidig er det vanskelig å endre systemet i ettertid fordi den som kjøper kvoten har betalt en sum som er svært nær totalverdien av all fremtidig bruk av kvoten, og vil gå konkurs hvis regimet endres. Denne types systemer kan finnes i Australia, Canada og New Zealand hvor kvoterettigheten overføres tilnærmedesvis som eiendomsretter. Utfra effektivitetshensyn er det imidlertid lite som taler for at rettene skal være evigvarende, bortsett fra at dette impliserer at systemet ikke skal kunne endres. Bakgrunnen for ønsket om omsettelighet er ønsket om en kapasitetstilpassing. Så lenge renten er positiv vil bare kontantstrømmen over en begrenset tidsperiode være relevant for de investeringer som gjøres, og det er derfor fornuftig å ha en tidsbegrensning på kvotenes gyldighet fordi dette gir samfunnet kontroll over kvotene på lenger sikt.

Skal en innføre ressursavgifter bør dette gjøres samtidig som reguleringssystemet endres i retning av at en større del av ressursrenten realiseres, siden de som selger seg ut av høstingsvirksomheten tar med seg størstedelen av renten. Det finnes flere måter å inndra ressursrente til staten på i tillegg til en ressursavgift. I Chile er det flere fiskeri hvor 10% av kvoten auksjoneres årlig og er gyldig i 10 år. Deretter tilbakeføres kvoten til staten og fiskerne må kjøpe kvoten på nytt. I Estland hadde en i periode et system hvor hele kvoten ble auksjonert ut årlig slik at fiskerne nærmest leide kvoten årlig fra staten. Begge disse fordelingsformene bidrar til at en stor del av ressursrenten tilfaller staten. Med slike system vil en svært liten del tilfalle de eksisterende fiskerne. En får da gjennomført en betydelig kapasitetsreduksjon, men uten at de minst lønn-

somme fiskerne får noen kompensasjon for å forlate virksomheten.

I Norge og flere andre land har en høstingsvirksomheter med en begrenset form for omsettelighet. Under den norske enhetskvoteordningen har en kunnet overta et annet fartøys kvote for 13 eller 18 år, men med en avkortning av den overtatte fartøys kvote som varierer mellom hvilken landsdel de aktuelle fartøy hører hjemme i. Dette systemet begrenser hvor mye ressursrente som kan realiseres, og da også hvor stor kapasitetsreduksjonen blir. For de to viktigste fartøygruppene hvor systemet har vært prøvd har det slått svært forskjellig ut. For torsketrålere har ikke lønnsomheten blitt betydelig forbedret, og det er også begrenset hvor stor kapasitetsreduksjonen har vært. For ringnot synes systemet å ha virket mye bedre, da det her realiseres en betydelig ressursrente og lønnsomheten er god. For ringnot ble imidlertid systemet med fartøykvoter innført før bestanden på norsk vårgytende sild tok seg opp, slik at en her fikk drahjelp av en sterkt økende bestand, og den nødvendige kapasitetsreduksjonen ble ikke så stor. Det viktigste var at fangstkapasiteten ikke økte med kvotene. For torsketrålerne har det også vært et problem at det ikke har vært klart hva som skulle skje med den inndratte kvoten når de 13 eller 18 årene var gått, og også en forventning om at bedre system vil komme på plass. Dette er viktig fordi verdien av kvotene er usikker fordi reguleringssystemet ikke var klart. I tillegg er det klart at en liberalisering av omsetteligheten for kvoten vil overføre betydelige verdier til de som da har fartøy i fisket. At det i liten grad har skjedd en kapasitetstilpassing for torsketrålerne bidrar selvfølgelig til at det finnes flere fartøy og sysselsettingen i flåten er større en den ellers ville vært, og den manglende strukturtilpassingen er følgelig positiv for aktivitetsnivået.

Når en går fra individuelle fartøykvoter til andre typer reguleringer forsvinner i all hovedsak god lønnsomhet, og reguleringssystemet er da med å bidra til det (Fiskerier med fartøykvoter men med betydelig overregulering regnes ikke som fiskerier med fartøykvoter siden en her ikke er garantert å kunne fange kvoten sin). I fiskerier med adgangsbegrensninger vil det likevel være press for å ta en størst mulig del av totalkvoten og en får ekstra investeringer og paragrafbåter. Klarer en å regulere innsatsfaktorbruken (fartøystørrelse, redskapstype, etc) tilstrekkelig er det likevel mulig å oppnå en viss lønnsomhet i denne type fiskerier hvis kvoten er stor nok i forhold til fangstkapasiteten. Det synes den imidlertid sjelden å være, og teknologisk utvikling gjør at selv

om kvoten er stor nok i en periode, så vil økt kapasitet etter hvert redusere lønnsomheten. Uten adgangsbegrensninger er det ikke mulig at lønnsomheten i et fiskeri er bedre enn i virksomhet på land, og lønnsutviklingen på land vil over tid heller gjøre den dårligere. Det er imidlertid i denne type fiskerier kapasiteten vil være størst, lønnsomheten dårligst, men som dermed gir det største bidraget til aktivitet langs kysten. Bortsett fra argumentet om at et åpent fiskeri er nødvendig for å kunne gi rekruttering til fiskeryrket er det vanskelig å se gode samfunnsøkonomiske argumenter for at adgangen til en høstingsvirksomhet skal være åpen. Skal en sikre rimelig lønnsomhet må adgangen begrenses, og det må finnes ordninger som gjør at noen forlater virksomheten over tid. Hvor mange er imidlertid et politisk spørsmål, og en er da tilbake til avveiningen mellom lønnsomhet og kapasitet.

### 2.3 Samfunnsøkonomisk lønnsom fordeling av kvotegrunnlaget

Fra et samfunnsøkonomisk ståsted er det i utgangspunkt ingen grunner til å fordele kvoten mellom fartøystyper eller fartøy med forskjellige redskapstyper. En forventer at fiskerne utfra de rådende markedsf forhold, reguleringer og ressursgrunnlag vil tilpasse seg slik den enkelte fisker finner det mest lønnsomt. Reguleringer som begrenser konkurransen mellom forskjellige fartøys- og redskapstyper vil da begrense verdiskapingen og næringens konkurransedyktighet, med det mulige forbehold at reguleringer som gjør flåten mer ineffektiv faktisk kan redusere fangstkapasiteten. Hvis store og små fartøystyper og forskjellige redskapstyper skal eksistere ved siden av hverandre vil dette da være fordi forskjellige fartøy eller redskap tillater en å utnytte deler av kvoten bedre enn andre deler eller å målrette sin innsats mot bestemte markedessegment. Det er for eksempel ikke urimelig at fisk som skal leveres fersk taes av mindre mer kystnære fartøy enn fisk som skal prosesseres ytterligere. Det finnes imidlertid minst to samfunnsøkonomiske i tillegg til en mengde samfunnsmessige argumenter for at kvoten skal kunne fordeles på forskjellige fartøys- og redskapstyper. Fordi reguleringssystemet påvirker adferd, kan det være ønskelig å korrigere deler av denne. Spesielt i tilfeller hvor reguleringssystemet gjør at

fiskerne vil maksimere sin andel av totalkvoten kan det være ønskelig å la fartøys- og redskapstyper som vil kunne gjøre det bra under andre betingelser få fortsette å høste. Det er relativt usannsynlig at de fartøyene som mest effektivt fanger fisken gir størst verdiskaping fordi blant annet kvalitetsdimensjonen da kommer i annen rekke. I tillegg vil markedes- og ressursforhold variere over tid. Med de svake annenhåndsmarkedene det finnes for fiskefartøy er det kostbart å tilpasse kapasitet til endrede forhold, og det kan derfor være fornuftig å opprettholde en diversifisert struktur. Selv om det ikke er åpenbart er det mye som tyder på at dette gir størst verdiskaping over tid.

Kostnadene med å tilpasse kapasitet, og også for å sikre en jevnere inntektsstrøm, tilsier at det ville være ønskelig at en ikke bare satte neste års kvoter, men også forsøkte å anslå kvotene to til tre år frem i tid. Dette er selvfølgelig vanskelig, og estimatene vil endres etter hvert som en nærmer seg den faktiske kvotefastsettelsen. Stor variasjon i kvotene er imidlertid i seg selv vanligvis negativt i et samfunnsøkonomisk perspektiv, og alt som kan redusere variasjonen og bidra til å gjøre kvotefastsettelsen mer forutsigbar vil være positivt.

De fleste fiskere fanger forskjellige arter, og dette tilsier at en bør ha et flerbestandsperspektiv også av samfunnsøkonomiske årsaker, og ikke bare av biologiske årsaker og på grunnlag av økosystembaserte tilnærminger. Reguleringsmyndighetene bør derfor også ut fra samfunnsøkonomiske betraktninger kunne pålegge et redusert uttak av noen bestander fordi det gir større total lønnsomhet. Tilsvarende bør reguleringsmyndigheten kunne bidra til et økt uttak av noen arter utover det som er bedriftsøkonomisk lønnsomt fordi det øker den totale verdiskapingen.

I den grad ressursrente realiseres har det ingen samfunnsøkonomisk betydning hvem ressursrenten tilfaller. Det er neppe samfunnsøkonomiske argumenter mot en regional fordeling av kvotene, forutsatt at regionene er store nok til å dekke den aktuelle bestand eller økosystem. Når en region ikke er stor nok til å dekke den aktuelle bestand en økosystem må en forutsette at regional forvaltning underlegges nasjonal forvaltning i de spørsmål hvor regionen i er en stor nok beslutningsenhet. Utover dette vil regional forvaltning av en bestand primært være et fordelingspolitisk spørsmål.