

## HØRINGSNOTAT 25. JUNI 2013

### OVERFØRING AV FANGST MELLOM FARTØY I PELAGISKE FISKERIER

#### 1. Innledning

I flere tiår har de årlige reguleringsforskriftene for de ulike fiskeslag nedfelt det grunnleggende prinsippet at den kvoten som kan fiskes av det enkelte fartøy, ikke kan overføres til et annet fartøy, men må fiskes og landes av det fartøyet som er tildelt kvoten.

En slik regel er blant annet fastsatt i forskrift av 18. desember 2012 om regulering av fisket etter makrell i 2013 § 24 første ledd. Her fremgår det at "Det kvantum som kan fiskes med det enkelte fartøy kan ikke overføres til annet fartøy. Det er også forbudt å motta og å lande fangst som er fisket av et annet fartøy."

Som et unntak fra denne regelen er det i § 24 annet ledd tatt inn følgende bestemmelse om overføring av fangst:

*"Det er likevel tillatt å overføre fangst på feltet mellom fartøy som fisker med not og trål for å unngå neddreping. Et vilkår for slik overføring er at fartøyene er utrustet og bemannet for fiske. Det er ikke tillatt å overføre fangst som er tatt om bord. Det er ikke tillatt for fartøy i åpen gruppe å overføre fangst."*

Likelydende bestemmelser er tatt inn i reguleringsforskriftene for norsk vårgytende sild, sild sør for 62° N, lodde, kolmule, øyepål og tobis.

#### 2. Bakgrunn for regelen

I makrellforskriften for 1992 var det fastsatt et uttrykkelig forbud mot å overføre fangst til et annet fartøy. Det var samtidig tatt inn et unntak om at forbudet mot overføring av fangst ikke gjaldt overføring av fangst fra notkast mellom fartøy innen ringnotgruppen over 70 fot. Denne adgangen til å overføre fangst må ses i sammenheng med blant annet utkastforbudet.

Bestemmelsen var ment å skulle hindre ulovlig utkast av død eller døende makrell som følge av at fartøyene fikk så store kast at de ikke hadde mulighet til å ta vare på fangsten. Bestemmelsen skulle være begrenset til "nødssituasjoner" som oppstod på feltet. Ved vurderingen av om overføring var tillatt eller ikke, var det ikke rom for hensiktsmessighetsbetraktninger (økonomi, kvalitet, kvoteoverskridelser). Dersom et fartøy fikk fangst utover kvote, var forventningen at fartøyet skulle bringe fangsten til land og få inndratt fangstverdien av det kvantum som var fisket utover kvoten.

I 1993 ble det i forskriften presisert at overføringsadgangen gjaldt ”mellom notfartøy for å unngå neddreping”. Dette var ment å være en presisering av den regelen som allerede gjaldt og innebar således ingen realitetsendring.

Reguleringsforskriften for norsk vårgytende sild har over tid hatt en annen ordlyd når det gjelder overføring av fangst enn makrellforskriften. Inntil 2011 hadde regelen om overføring i sildeforskriften følgende formulering:

*”Fiskeridirektoratets regionkontor kan gi tillatelse til overføring av fangst som ikke er tatt om bord dersom fartøyet befinner seg på feltet på opptakstidspunktet og er utrustet og bemannet for fiske.”*

Subjektet i denne bestemmelsen er mottaksfartøyet.

Selv om bestemmelsen om overføring av fangst i sildeforskriften hadde en annen ordlyd, kan det legges til grunn at det var ønsket om å unngå neddreping som var bakgrunnen for adgangen til å overføre fangst også i fisket etter norsk vårgytende sild.

Med virkning fra 2011 er ordlyden i sildeforskriften harmonisert med makrellforskriften, slik at bestemmelsene om overføring av fangst nå er liklydende.

### **3. Forståelse og praktisering av regelen**

Som det fremgår ovenfor innebærer den harmoniserte bestemmelsen etter sin ordlyd og formål at overføring av fangst på feltet kun er tillatt dersom det er nødvendig for å unngå neddreping av fangsten, det vil si at det må foreligge en reell fare for neddreping. Slik fare for neddreping foreligger dersom fartøyet som har fisket, ikke har lastekapasitet til å ta hele fangsten om bord og deretter føre den til land på en forsvarlig måte. Dersom det ikke foreligger noen andre handlingsalternativer enn å slippe resten av fangsten, har not- og trålfartøy i slike situasjoner adgang til å overføre fangst mellom seg for ikke å måtte handle i strid med ilandføringsplikten.

Håndhevende myndigheter har imidlertid tolket formuleringen ”for å unngå neddreping” mer liberalt enn regelens ordlyd og intensjon tilsier. Uavhengig av ordlyden, har praksis utviklet seg slik at overføring har blitt gjennomført også i følgende situasjoner:

- når fartøyet er ”konsumlastet”, det vil si at kvalitet og pris har vært avgjørende for hvor mye fartøyet har pumpet om bord
- når fartøyet har tatt sin kvote. Her har en i flere tilfeller akseptert overføring av fangst selv om fartøyet ikke har vært fullt ut ”konsumlastet”. I noen tilfeller har det imidlertid blitt krevd at fartøyet har måttet utnytte konsumkapasiteten, selv om det har medført kvoteoverskridelse med påfølgende inndragning.

Denne praksisen er i samsvar med næringens forståelse av regelen. Både næringen og håndhevende myndigheter har således lagt til grunn subjektive kriterier ved vurderingen av regelens rekkevidde – det vil si at fare for neddreping oppstår når fartøyet har fått en for stor fangst i forhold til hva som er ønskelig ut fra kvalitet/pris og/eller tilgjengelig kvote. Denne tolkningen synes å bygge på at hvis en fisker i større eller mindre grad fristes til lovbrudd,

dvs. forsettlig foreta utkast, foreligger det fare for neddreping. I en gitt situasjon kan nok dette være tilfelle, men tolkningen er så avledet at den neppe ligger innenfor det som rent objektivt kan legges til grunn som rimelig forståelse av formuleringen ”for å unngå neddreping”.

#### **4. Når skal overføring av fangst på feltet tillates?**

På bakgrunn av det som er beskrevet ovenfor kan det konstateres en ulikhet mellom ordlyd og praktisering som er uheldig.

Spørsmålet blir nå om en skal stramme inn praksis slik at håndhevelsen bringes i samsvar med ordlyden, eller om en fortsatt skal tillate den mer liberale praktiseringen av regelen om overføring av fangst.

Fiskeridirektøren legger til grunn at det på bakgrunn av den lange og relativt entydige praktiseringen av denne regelen ikke er realistisk å gå tilbake til utgangspunktet og kreve at det må foreligge en reell fare for neddreping.

I vurderingen av hvor langt en skal gå i å tillate overføring av fangst mellom fartøy på feltet, er det flere hensyn som må vektes i forhold til hverandre.

Som nevnt innledningsvis har det vært et grunnleggende prinsipp at det enkelte fartøy skal fiske og lande sin egen kvote. Med en tilnærmet fri adgang til overføring vil det kunne utvikle seg en såkalt ”andungeproblematikk”, som innebærer at effektive fartøy fisker kvoten for mindre fartøy. Fiskeridirektøren legger imidlertid til grunn at ”andungeproblematikken” ikke er like aktuell i dag som tidligere. Strukturendringene i de lukkede fartøygruppene i pelagiske fiskeri har medført en vesentlig reduksjon i antallet av mindre egnede fartøy som i begrenset grad var i stand til selv å utnytte tildelte kvoter. Den gradvise reduksjonen i nødvendig overreguleringsgrad for å få tatt tildelte gruppekvoter illustrerer dette.

Regelverket om overføring av fangst må videre utformes på en slik måte at det i størst mulig grad forhindrer neddreping av fisk. Økt oppmerksomhet og kunnskap de senere år om dødelighet i forbindelse med slipping av fangst innebærer at dette er et hensyn som nå tillegges enda større vekt enn på 90-tallet.

Det må også legges til rette for at fisket kan utøves mest mulig økonomisk og rasjonelt for fartøyene.

Det bør etter dette åpnes for en relativt vid adgang til overføring av fangst. Det må likevel settes noen vilkår. Det må for det første være et krav at fartøyene er egnet, bemannet og utstyrt for det aktuelle fiskeriet. Fiskeridirektoratet vil i tiden fremover ha et særlig fokus på dette.

Det har vært lagt til grunn en forutsetning for overføring at begge fartøyene har kvote igjen av den aktuelle arten. Det er et styrende prinsipp i fiskeriforvaltningen at fangst eller verdien av fangst som fiskes utover kvote tilfaller vedkommende salgslag. Dette kommer til uttrykk i havressursloven § 54. Fartøyeier rår ikke selv over fangst som overskrider kvoten og har derved heller ikke adgang til å overføre slik fangst til andre. Selv om loven ikke skulle være til hinder for at det gjennom forskrift kan gis adgang til at også fartøy som får for mye fangst i forhold til tilgjengelig kvote i siste hal/kast, kan overføre den delen som overstiger kvoten til

annet fartøy, vil en slik løsning umiddelbart aktualisere nye problemstillinger av prinsipiell karakter. Det må derfor foretas en avveining av de prinsipielle momentene som taler mot en overføringsadgang opp mot de forhold en slik adgang skal ivareta.

Grensene for adgangen til overføring av fangst ut over kvote må tydeliggjøres av departementet gjennom forskrift. Det er viktig å være oppmerksom på at dette vil kunne rokke ved grunnlaget for gjeldende forvaltning om at det enkelte fartøy selv må fiske sin tildelte kvote, og at fangst utover kvote tilfaller salgslaget. Et alternativ til å tillate overføring av fangst i forhold til tilgjengelig kvote i siste hal/kast kan også være å se på ordningen med dekning av utgifter til ilandføring utover kvote.

Med den økte fleksibiliteten som er etablert i de senere år til overføring av fartøykvote mellom reguleringsår, burde det være lagt godt til rette for at man kan innrette seg økonomisk rasjonelt uten at en nødvendigvis også i disse tilfellene skal tillate overføring. Så langt er muligheten til å fiske inntil 10 % over den fartøykvoten gitt uten at myndighetene har stilt noen form for vilkår. Resultatet er at målet om å treffe nøyaktig på kvoten, synes å være flyttet fra det individuelle kvotetaket til kvotetaket + 10 %.

En svært moderat innstramning av fleksibiliteten vil kunne redusere behovet for overføring av fangst. Vilkår knyttet til kvotefleksibilitet på fartøynivå vil også ha en individualpreventiv effekt ved at den enkelte fisker i større grad ansvarliggjøres ved en forventning om aktsomhet. En liberal adgang til overføring av fangst setter ikke særlig fokus på skippers egne valg. Fiskeridirektøren ber om høringsinstansenes syn på dette punktet og ber videre om synspunkter på hvorvidt det er mulig å begrense behovet for overføring av fangst på siste tur ved å sette vilkår knyttet til kvotefleksibilitet. Flexibiliteten åpner også for å minimalisere utfordringene knyttet til dagens situasjon der fartøy fisker mer enn 110 % hvor overskytende blir avregnet neste års gruppekvote.

Når det gjelder spørsmålet om hvilke fartøygrupper som skal være omfattet av adgangen til å overføre fangst, vil Fiskeridirektøren be høringsinstansene vurdere om denne skal gjelde mellom alle fartøy i lukkede grupper, eller om overføringsadgangen fortsatt skal være begrenset til fartøy som fisker med not og trål. Dette vil i så fall innebære at det ikke er adgang til å overføre til/fra fartøy som fisker med dorg.

Fiskeridirektøren viser også til at det i henhold til gjeldende regel ikke er tillatt for fartøy i åpen gruppe å overføre fangst. Denne bestemmelsen foreslås videreført. Innenfor denne gruppen vil en liberalisering ha åpnet for ”andungeproblematikk” og et påfølgende press på gruppekvoten i åpen gruppe.

## 5. Forslag til forskriftsendring

Fiskeridirektøren viser til det som er fremkommet ovenfor og foreslår at følgende bestemmelse om overføring av fangst tas inn i reguleringsforskriftene for fisket etter makrell, norsk vårgytende sild, sild sør for 62° N, lodde, kolmule, øyepål og tobis:

### *§ ... Overføring av fangst*

Det kvantum som kan fiskes med det enkelte fartøy kan ikke overføres til annet fartøy. Det er også forbudt å motta og å lande fangst som er fisket av et annet fartøy.

Det er likevel tillatt å overføre fangst på feltet mellom fartøy som fisker med not og trål dersom fartøyene er egnet, bemannet og utstyrt for fiske.

Det er ikke tillatt å overføre fangst som er tatt om bord.

Det er ikke tillatt for fartøy i åpen gruppe å overføre fangst.

\*\*\*\*\*